

FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

DES
CONDITIONS DU TRAVAIL
DANS LES
MARCHÉS DE TRAVAUX PUBLICS EN FRANCE
THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Le lundi 10 Juin 1901, à 8 heures 1/2

PAR

R. COURRÈGELONGUE

Président : M. BEAUREGARD professeur.

*Assesseurs : { MM. DESCHAMPS } agrégés.
 { SOUCHON, }*

L. BOYER

IMPRIMEUR-ÉDITEUR

15, rue Racine, 15

1901

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

1843
1843
1843

FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

DES
CONDITIONS DU TRAVAIL
DANS LES
MARCHÉS DE TRAVAUX PUBLICS EN FRANCE
THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Le lundi 10 Juin 1901, à 3 heures 1/2

PAR

R. COURRÈGELONGUE



President : M. BEAUREGARD professeur.

Assesseurs : { MM. DESCHAMPS } agrégés.
{ SOUCHON, }



L. BOYER

IMPRIMEUR-ÉDITEUR

15, rue Racine, 15

—
1901



Digitized by the Internet Archive
in 2026

DES

CONDITIONS DU TRAVAIL

DANS LES

MARCHÉS DE TRAVAUX PUBLICS

INTRODUCTION

L'étude des conditions du travail en général se rattache étroitement aux disputes qui depuis le milieu du siècle dernier se sont élevées entre les partisans et les adversaires de l'extension du rôle de l'Etat dans les relations des particuliers entre eux, ceux qu'on a nommés d'un langage assez barbare les interventionnistes et les abstentionnistes.

Nous ne parlons pas des collectivistes qui sont naturellement portés à voir se propager l'action de l'Etat-Providence au-delà de toute mesure et au point d'étouffer l'action des individus.

Nous ne parlons même pas non plus des socialistes d'Etat qui voisinent d'assez près avec les précédents sinon dans leur conception de l'organisation future de la société, du moins dans les critiques qu'ils adressent et la plupart des remèdes qu'ils proposent d'apporter à l'ordre actuel.

La controverse s'est élevée entre individualistes eux-mêmes qu'elle a séparés en deux camps. Les uns, orthodoxes intransigeants, n'attendent rien que de l'initiative privée et considèrent toute intervention de l'Etat comme une violation des lois naturelles, par conséquent un mal. Les autres pensent au contraire que la liberté ne va pas sans abus et qu'il est de ces abus que la législation peut et doit prévenir ou réprimer.

Ainsi pour ce qui est du contrat de travail, objet de notre étude, nous voyons les premiers se confier pour sa perfection au seul et libre jeu de la concurrence. Ils estiment que toute entrave apportée à son fonctionnement naturel ne peut que nuire à ceux qu'on veut protéger et nuire surtout à l'intérêt social. Les seconds sont moins optimistes. Ils sont frappés de l'inégalité naturelle des deux parties en présence : ils voient d'un côté l'entrepreneur, armé de capitaux qui lui permettent de temporiser, délivré des soucis de l'existence qui pour eux est toujours assurée. Ils voient en face de lui un homme riche seulement de ses bras, de sa vigueur, de son activité, de toutes les qualités qui font un bon ouvrier. Encore cet ouvrier parfait est-il assez

rare dans la pratique. Laissant de côté devant le spectacle de la réalité toutes les conceptions théoriques, toutes les déductions abstraites, ils veulent que la concurrence règne sans doute, mais endiguée en de certaines limites à l'extérieur desquelles elle ne saurait se répandre sans provoquer les pires ravages. Ils veulent que la liberté absolue ne s'exerce que là où existe une égalité au moins relative et que l'exaltation des forts ne se fasse pas nécessairement au sacrifice des faibles. Ils veulent arracher à l'âpre désir du gain qui a souvent fait méconnaître aux employeurs leurs devoirs moraux, même en des temps où leurs bénéfices étaient moins disputés, tout ce qui assure la vie matérielle de l'ouvrier et aussi quelque chose de ce qui sauvegarde sa dignité d'homme.

Le morceau de pain destiné à renouveler ses forces épuisées par le travail et à nourrir sa famille, le repos nécessaire pour lui permettre d'accomplir ses devoirs religieux ou domestiques, de délasser ses membres fatigués et même de savourer les plaisirs de la lecture ou les délices de la science et de l'art, voilà ce qu'il faut sauver de la tourmente des intérêts en bataille, voilà ce qu'il faut arracher à la lutte comme terrain neutre.

Ainsi entendues, les conditions du travail ne comprendraient pas seulement les clauses ordinaires du contrat de travail proprement dit, clauses relatives au salaire, à la durée du travail, au repos hebdomadaire,

etc, mais encore tout ce qui est relatif à l'hygiène et à la police du travail ainsi qu'aux institutions d'assurance et de prévoyance. Elles comprendraient en ce sens large toute la législation ouvrière.

Notre but est plus modeste. On a tout dit dans la discussion qui s'est élevée à propos de la légitimité et de l'opportunité de l'intervention de l'Etat législateur dans le contrat de travail. Nous ne parlerons pas de l'Etat législateur, mais seulement de l'Etat personne morale, de l'Etat administrateur de ses intérêts et gérant de son patrimoine, de l'Etat bourgeois, ayant comme industriel ou comme propriétaire des travaux à faire exécuter sur son vaste domaine. Et par Etat nous entendons toutes les personnes publiques, aussi bien le département, la commune, un établissement public que l'Etat proprement dit.

Notre discussion sera plutôt juridique qu'économique. L'introduction des conditions du travail dans les cahiers des charges des adjudications de travaux publics n'est plus un rêve à poursuivre et à défendre. C'est un fait réalisé depuis le 10 août 1899. Inutile donc de nous attarder à peser les arguments pour et les arguments contre. La lutte s'est finie par la victoire des Interventionnistes. Mais il nous faudra assez longuement examiner si le législateur de 1899 ne s'est pas fourvoyé en réalisant la réforme par le moyen des décrets et si une loi n'était pas nécessaire.

Nous ferons précéder cette discussion d'un historique qui nous montrera à la suite de quelles péripéties les conditions du travail ont reçu droit de cité dans les cahiers des charges des adjudications de travaux publics.

Nous la ferons suivre d'une étude des décrets en eux-mêmes, d'une étude détaillée des conditions du travail prises chacune en particulier avec toutes les difficultés d'application qu'elles peuvent soulever ou qu'elles ont déjà soulevées.

Notre conclusion sera forcément brève, car la date de la réforme est encore trop rapprochée de nous pour que celle-ci ait pu donner sa mesure et que nous puissions en juger sûrement les résultats.

PREMIÈRE PARTIE

HISTORIQUE

CHAPITRE I. — Les séries de prix de la ville de Paris

On a coutume de dire que l'idée d'insérer dans les cahiers des charges des adjudications de travaux publics des dispositions protectrices de l'ouvrier est une idée nouvelle, éclos en ces temps derniers des germes d'interventionnisme à outrance qui pour les uns empestent, pour les autres vivifient l'atmosphère de tous les pays du vieux et du nouveau continent.

Ce serait là, après des ingérences de la loi dans l'industrie privée, autrefois combattues, aujourd'hui subies ou admises, telles que les dispositions relatives à la protection des êtres naturellement faibles, femmes et enfants ou celles concernant la sécurité et l'hygiène de l'atelier, ce serait là, par une voie dérobée mais dangereuse, un premier pas dans la voie de la réglementation du travail des adultes.

Nous verrons au cours de cette étude que cette alarme

est vaine et que l'Etat a bien le droit de s'imposer ou d'imposer à ses entrepreneurs un certain nombre de conditions favorables aux travailleurs, tant qu'au moins il ne dépasse pas les bornes de son domaine public ou privé pour étendre à toute l'industrie en général la prescription de ces conditions du travail.

Bornons-nous pour l'instant à faire remarquer que bien avant ces dernières années, à une époque où la lutte était beaucoup moins âpre entre partisans et adversaires de l'intervention de l'Etat, le principe de cette immixtion de la puissance publique dans le contrat de travail en faveur des ouvriers avait été admis dans nos règlements.

Nous ne remonterons pas, pour le démontrer, aux ordonnances de l'Ancien Régime, ordonnances de 1304, de 1330 et de 1350. Pas plus à ces ordonnances qu'aux lois de la Révolution fixant des maximums ou des minimums nous ne rattacherons la question toute contemporaine des conditions du travail. Ces lois, ces ordonnances correspondaient à des circonstances, à des situations économiques essentiellement différentes. Il s'agissait soit d'un régime d'organisation du travail qui a fait place aujourd'hui au régime de la liberté individuelle, soit de temps troublés qu'heureusement nous avons cessé de connaître.

Mais en demeurant dans le siècle passé, siècle de concurrence illimitée, il nous suffit de feuilleter, comme y invitait M. Le Vavasseur de Précourt, commissaire du

Gouvernement sous le ministère Floquet en 1889, dans son rapport devant le Conseil d'Etat, le « vénérable » cahier des clauses et conditions générales des ponts-et-chaussées du 16 novembre 1866 pour voir que « dans son article 15, il prescrivait aux entrepreneurs « de payer les ouvriers chaque mois et prenait même « des mesures pour assurer ce paiement d'office, et « que, dans son article 16, il prescrivait une retenue « d'un centième destinée à former un fonds de secours « pour les ouvriers blessés ou malades : l'article 11 « du même cahier des charges prescrivait en faveur « des ouvriers le repos obligatoire du dimanche (1) ».

Quoi qu'il en soit de ces précédents, on peut dire que la question des conditions du travail d'une façon générale ne s'est posée que beaucoup plus récemment et cela d'une façon particulièrement retentissante devant le Conseil municipal de la Ville de Paris.

Cette question se rattache étroitement à celle des séries de prix dont le Conseil municipal a tenté de se servir pour faire passer dans ses cahiers des charges le minimum de salaire. Il est nécessaire de donner un aperçu de ce que constituent ces séries de prix, si fameuses dans le sujet qui nous occupe, et de retracer

1. M. P. Baudin (Rapport du 3 mars 1899 au nom de la commission du travail à la Chambre des Députés) parle aussi du cahier des charges du génie qui renferme des dispositions relatives à la régularité du paiement des salaires et à la prohibition des retenues.

au moins à grands traits l'évolution qui, de simples barèmes enregistreurs de l'état du marché, les a peu à peu transformées en tableaux régulateurs de ce marché.

Une grande ville comme Paris occupe chaque année des légions d'ouvriers à des travaux importants pour l'exécution desquels elle achète des quantités considérables de matériaux. Le bon ordre de sa gestion financière exige que, dans ces entreprises aussi nombreuses que variées, la part de l'aventure et du hasard soit aussi resserrée que possible et que d'avance elle puisse estimer au moins de façon approximative l'importance de la dépense à engager, le coût probable des travaux à faire exécuter. Une estimation globale, d'ensemble, *a priori*, risquerait beaucoup d'être trompeuse, et c'est dans le détail de tous les divers éléments qui constitueront le prix total qu'il faudra descendre si l'on veut établir son calcul sur des données aussi exactes que possible. C'est là le but de l'établissement de ce qu'on appelle les séries de prix.

Ce sont des tableaux sur lesquels sont portés les coûts des divers ouvrages, des matériaux à employer, des journées de main d'œuvre.

Les séries de prix ne furent pas autre chose à l'origine que de simples documents consultatifs publiés par un ou plusieurs entrepreneurs à titre privé, relatant les prix qu'ils offraient de payer à leurs ouvriers. Elles ne furent longtemps que cela.

Mais à raison du développement des travaux publics et de la multiplicité croissante des occupations qui étaient à la charge des architectes, ces derniers en vinrent à se reposer sur quelques-uns d'entre eux du soin de rédiger la série des prix que tous s'engageaient à pratiquer envers leurs ouvriers. Ce fut la première atteinte, très légère, au caractère privé de ce document.

En permettant une diffusion plus facile des séries de prix entre les mains de tous les professionnels, l'introduction à Paris de la lithographie en 1815 vint en outre contribuer à leur généralisation.

En 1833 fut créé par le Ministère des Travaux Publics une commission spéciale, composée de vérificateurs, chargés d'établir et de tenir au courant le tableau des prix nécessaire pour estimer les dépenses des travaux accomplis pour le compte du ministère et de la préfecture de la Seine, c'est-à-dire de la Ville de Paris. Là encore il ne s'agissait que de fournir à ces deux administrations de simples renseignements.

Un employé de la Division des Bâtiments civils au Ministère des travaux publics, M. Morel, imagina en 1838, de faire imprimer les tableaux des prix dressés par la commission des vérificateurs. Ce qu'il fit, après approbation de son chef de division, M. Noué. Et cela, toute sa vie durant : ce furent les « séries Morel ». Après avoir eu, à sa mort en 1856, la pensée de supprimer l'impression et la publication des séries de

prix, on jugea finalement qu'elle rendait au public d'éminents services et nous voyons que la maison Cosse et Marchal passa en 1857 avec la Préfecture de la Seine un traité en vertu duquel elle éditerait et publierait la série des prix de la Ville. Le traité fut renouvelé en 1862 et 1867 pour des périodes de cinq ans.

Le 15 janvier 1872, le mode de préparation de la série des prix reçut une modification sérieuse. M. Léon Say, préfet de la Seine, proposa de remplacer la commission des vérificateurs créée en 1833 par une commission plus large où seraient représentés non seulement la Ville mais encore les patrons et les ouvriers. Cette commission fut créée. Elle comprenait vingt membres : quatre architectes, quatre ingénieurs, quatre réviseurs et vérificateurs, quatre entrepreneurs désignés par les Chambres syndicales patronales et quatre ouvriers désignés par les conseils de prud'hommes pour chacune des neuf catégories des travaux du bâtiment, soit en tout trente-six entrepreneurs et trente-six ouvriers.

C'est dans ces conditions que fut établie la série de 1872, beaucoup plus minutieuse que les précédentes. Jusque-là, on s'était contenté d'indiquer le prix des ouvrages et le prix de la journée de travail. En 1872, on analysa les éléments de ces prix en déterminant dans chaque prix d'application la part de la main-d'œuvre, celle des fournitures, celle des frais généraux et enfin celle du bénéfice de l'entrepreneur. Grâce

à la fixation de ces *sous-détails*, on pouvait se rendre compte pour chaque ouvrage du prix du travail fait aux pièces (1).

De plus, l'établissement de ces sous-détails rendait plus faciles les révisions futures au cas où quelqu'un des divers éléments deviendrait par la suite plus ou moins cher.

La révision de 1872 devait servir pour les deux années 1873 et 1874.

La révision de 1875-1876 fut faite par l'administration seule, à cause des peu nombreuses et peu graves modifications qui étaient survenues dans les prix au cours des années 1873 et 1874.

Il n'en fut pas de même lors de la révision pour 1877-1878 : On crut à cette époque devoir recourir à la collaboration des hommes de la profession, des entrepreneurs et des ouvriers. Ce fut l'occasion d'un nouveau changement dans le caractère de la série de prix. Il était évident que du seul fait de son impres-

1. Voici par exemple un mètre cube de pierre de taille à façonner. Le prix de série est de 71 fr. 38. Depuis 1872, nous voyons en regard de ce chiffre global les éléments qui le composent : fourniture de la pierre : 60 fr. ; main d'œuvre, c'est-à-dire 5 heures de travail d'un tailleur de pierres à 0 fr. 85 l'heure : 4 fr. 25 ; faux frais (15 0/0), 0 fr. 64. Soit 64 fr. 89. Le reste, 6 fr. 49 (10 0/0) constitue le bénéfice de l'entrepreneur. Total : 71 fr. 38.

sion et de sa publication, celle-ci n'avait pas vu se modifier en droit sa nature et que, comme avant, elle n'était qu'un simple document destiné à faciliter la tâche des directeurs des travaux parisiens. Mais du fait même de cette publication, cette série de prix s'était vulgarisée, répandue dans l'industrie privée. Et d'autre part, les ouvriers avaient remarqué qu'ils pouvaient l'utiliser pour le succès de leurs revendications.

On était de plus à la veille d'une date importante pour le monde du travail. L'Exposition de 1878 approchait, avec elle l'abondance de la demande du travail, par conséquent les demandes d'élévation des salaires et la menace des grèves. Afin d'éviter toute difficulté, l'Administration convoqua de nouveau, en 1876, les délégués des chambres syndicales patronales et ouvrières, les conseils de prud'hommes étant chargés de désigner les délégués ouvriers des professions qui n'avaient pas de chambres syndicales. Devant cette assemblée, elle proposa un système nouveau : à condition que les ouvriers voudraient bien s'engager à ne troubler les deux années à venir par aucune demande d'augmentation de salaires, la commission, dérogeant aux règles traditionnelles, tiendrait compte dans sa révision non seulement des salaires déjà appliqués, mais même de ceux simplement arrêtés déjà par des conventions conclues entre patrons et ouvriers pour les deux années à venir. Cette transaction fut sanctionnée

par la commission et scrupuleusement observée (1).

Cette modification devait être suivie d'une autre plus radicale encore. La révision de 1879-1880 fut faite comme celle de 1875-1876 par les seuls vérificateurs de la Ville : peu de changements. On ne pouvait donc pas demander aux ouvriers de renouveler leur engagement.

Dans le cours des années 1879-1880, les travaux publics reçurent une très grande extension. Plusieurs corps de métiers espérant obtenir des salaires plus élevés, se mirent en grève. Leurs revendications furent accueillies avec faveur par les entrepreneurs, mais à condition que la série de la Ville de Paris enregistrerait à la prochaine révision les augmentations ainsi concédées.

L'administration se montra inquiète de ces transformations rapides. Dès 1879, M. Hérold, préfet de la Seine, adressait au Conseil municipal un mémoire en date du 29 décembre, dans lequel il faisait remarquer que la pratique suivie depuis 1872 pour établir la série de prix tendait à la détourner complètement de son but, qui était de présenter, en conformité des cours moyens en vigueur, les tableaux des prix à appliquer,

1. Ainsi l'on vit le syndicat des peintres en bâtiment n'accorder aucun appui à la grève partielle, la seule qui se produisit d'ailleurs, d'une fraction de leur corporation dite « les limousins », non adhérents à la Chambre syndicale.

que cette pratique avait encouragé les demandes d'augmentation des salaires et affaibli la résistance des entrepreneurs. Il proposait au conseil municipal de cesser pour l'avenir la publication de ce document, qui ne servirait plus que pour les besoins de l'administration.

Comme un traité avait été passé le 29 janvier 1879 avec la maison Chaix pour la publication de trois éditions de la série se succédant de deux ans en deux ans, le Conseil municipal ne parut pas très disposé à suivre les idées du préfet, qui retira sa proposition.

Il y eut donc en 1880 une nouvelle révision pour 1881-1882. Elle se fit avec le concours des ouvriers et des entrepreneurs et marqua une nouvelle transformation, plus décisive encore que les précédentes. On y tint compte, non seulement des salaires appliqués et des salaires convenus, mais encore de demandes simplement apportées à la commission et pour la première fois par les représentants des ouvriers, sans entente préalable entre les deux parties. Dès lors, la série de prix cessait de représenter l'état du marché. On pourrait s'étonner que cette grave transformation se soit faite sans difficulté, et bien mieux que les tarifs nouveaux aient été appliqués dès l'entrée de l'hiver, le 1^{er} novembre 1880, si l'on ne remarquait qu'à ce moment l'industrie du bâtiment était dans une période exceptionnelle de prospérité.

On avait essayé, mais en vain, dans cette révision

de 1880 d'obtenir des ouvriers des engagements analogues à ceux de 1877-1878. Une année ne s'était pas écoulée qu'éclataient des grèves ayant pour but de porter le prix du travail de l'heure de 0 fr. 70 ou 0 fr.80 à un franc.

Le préfet, revenant aux idées qui l'avaient animé en 1879, proposa de nouveau la suppression de la publication des séries de prix de la Ville de Paris. Sa proposition reçut meilleur accueil et le Conseil municipal résolut de lui laisser sur ce point toute liberté.

La révision habituelle eut encore lieu cependant en 1882. Ce fut la dernière. Elle eut un caractère particulier. Les chambres syndicales patronales se concertèrent pour ne pas y participer et déclarèrent considérer comme nulles les modifications de la nouvelle série. L'administration, n'ayant en face d'elle que les ouvriers, sans leur donner complètement satisfaction, inscrivit cependant, malgré l'absence des patrons, des salaires supérieurs de 5 et 10 centimes l'heure à ceux de 1880.

La nouvelle série fut publiée le 1^{er} novembre 1882. Mais la plupart des entrepreneurs persistèrent dans la résistance qu'avaient décidée les Chambres syndicales, aidés en cela par les circonstances. En 1884 en effet, le Bâtiment subit une crise qui se prolongea plusieurs années. Ce fut en grande partie la série de 1880 et non celle de 1882 qui fut appliquée. C'est encore ce qui se passe aujourd'hui.

CHAPITRE II

Intervention du Conseil municipal de la ville de Paris.

La résistance des entrepreneurs et les revendications persistantes des ouvriers firent naître des réclamations incessantes et des conflits journaliers. C'est alors qu'intervint le Conseil municipal de la Ville de Paris.

Dès le 30 décembre 1882 (1) M. Joffrin proposait au Conseil de rendre obligatoire pour les adjudicataires des travaux de la ville la série des prix de 1882. La proposition n'aboutit pas.

La tentative fut renouvelée et le 28 novembre 1883 M. Sauton (2) concluait à l'introduction dans le cahier des charges : « 1° d'une clause rendant obligatoires
« comme minimum pour les adjudicataires vis-à-vis
« des ouvriers employés dans les travaux municipaux,
« les prix de main-d'œuvre fixés aux tarifs par l'admi-

1. Conseil municipal, proc. verb. 1882, n° 77.

2. Conseil municipal, proc. verb. 1883, n° 121.

« nistration ; 2^o d'une clause obligeant les adjudicataires à employer neuf dixièmes au moins d'ouvriers « français ».

Le rapport de M. Sauton fut renvoyé à la commission et l'administration se livra à une enquête sur les avantages et les inconvénients de la mesure proposée. Ceux-ci parurent l'emporter et déjà nous voyons le comité consultatif de la Préfecture de la Seine développer, dans un avis du 12 janvier 1885, les objections de droit et de fait que nous trouverons plus tard reproduites dans les décrets rendus en Conseil d'Etat.

Le 31 janvier 1885 (1) furent discutées au Conseil municipal, qui les renvoya à la commission du travail, une pétition des ouvriers parisiens sans travail renfermant un certain nombre de résolutions dont ils demandaient l'adoption d'urgence et une proposition de délibération de M. Vaillant qui en reproduisait à peu près exactement les termes.

Les conclusions du rapporteur, M. Cernesson (2), déposées le 31 juillet de la même année au nom de la commission du travail et tendant à la fixation de la durée du travail dans les chantiers de la Ville à huit heures par jour ainsi qu'à l'application stricte des prix de série aux ouvriers employés dans ces chantiers, furent rejetées par le conseil municipal le 31 décembre,

1. Conseil municipal, 1885, procès-verbal, n^o 4 et n^o 3.

2. Conseil municipal, 1885, rapport, n^o 78.

malgré les menaces des foudres collectivistes échappées, dithyrambiques, des lèvres de MM. Navarre et Vaillant.

M. Longuet reprit, dans un nouveau rapport du 22 juin 1886 (1), les mêmes conclusions qu'avait adoptées M. Cernesson, alléguant que si l'assemblée municipale les avait rejetées précédemment, cela devait être attribué à un malentendu. L'article 1^{er} du projet de M. Longuet fut le 31 juillet 1886 (2) adopté par 43 voix contre 22. Il était ainsi conçu : « Dans les travaux de « la ville, il y a lieu d'établir une durée normale du « travail ». L'article 2 portant : « Cette journée sera « de huit heures », fut repoussé et remplacé par l'amendement de M. Mesureur qui la fixait à neuf heures. L'examen des articles suivants, relatifs au prix de série, au marchandage, fut renvoyé à une session ultérieure.

Enfin, le 27 avril 1887 (3), les conditions du travail furent définitivement adoptées par le Conseil municipal. Dès le 30 décembre suivant, nous les voyons figurer au cahier des charges des travaux de construction d'une école municipale, l'école du Livre.

Bonnes ou mauvaises, quant à l'esprit qui les dictait, les résolutions du Conseil municipal outrepassaient incontestablement les limites de ses attributions, et c'est pour le rappeler à la légalité qu'à plusieurs repri-

1. Conseil municipal, 1886, rapport n° 45.

2. Conseil municipal, 1886, proc.-verb. n° 55.

3. Conseil municipal, 1887, proc.-verb. n° 28.

ses dut intervenir l'autorité supérieure en la double personne du Gouvernement et du Conseil d'Etat.

Les délibérations du 31 juillet 1886 et du 27 avril 1887 n'avaient pas reçu l'approbation préfectorale. Il en fut de même des deux délibérations du 30 décembre 1887 et du 29 février 1888, dans lesquelles le Conseil municipal avait maintenu l'adoption des conditions du travail.

CHAPITRE III

Intervention du Gouvernement.

Après la résistance, purement négative du préfet, qui tenait en suspens toutes ces délibérations, vint enfin l'action positive du Gouvernement central. Le décret du 17 mars 1888, rendu sur le rapport de M. Sarrrien, ministre de l'Intérieur, les annula par des considérants d'une force indiscutable. Deux ordres de motifs, que nous verrons reparaître en plusieurs circonstances, étaient invoqués :

Un motif d'ordre général : l'atteinte portée par les délibérations à la liberté du travail.

Un motif d'ordre spécial : l'atteinte, directe ou indirecte, à l'ordonnance de 1837 sur les adjudications des communes. Cette ordonnance oblige toute commune à donner les entreprises de travaux et fournitures « avec « concurrence et publicité ». Or les clauses de la délibération du 27 avril 1887 ont pour effet, disaient les considérants, de dénaturer la concurrence, en éloignant les concessionnaires ou en rendant les rabais illusoires.

Le conseil municipal résista et tint la lutte. Des adjudications auxquelles les conseillers refusèrent de prendre part furent ajournées. Une nouvelle délibération du 31 mars 1888 (1) reprit les résolutions de celle de 1887.

Sur ces entrefaites, vint au pouvoir un nouveau ministère, ayant à l'Intérieur M. Floquet, qui était plus favorable que son prédécesseur aux visées du Conseil municipal. Des négociations furent engagées entre ce dernier et le gouvernement, qui aboutirent à un accord, sanctionné par une délibération du 2 mai 1888 (2). Le Conseil municipal consentait à modifier dans quelques parties secondaires la série de 1881. L'expérience des conditions du travail allait commencer. Elle devait durer jusqu'en 1890.

Le Parlement s'était bien entre temps prononcé sur la question et un article de la loi de finances du 3 décembre 1888 (3) impliquait à la vérité une formelle désapprobation des conditions du travail. Mais le Gouvernement ne s'en inquiéta pas.

1. Conseil municipal, 1888, procès-verbal, n. 15.

2. Conseil municipal, 1888, procès-verbal, n. 19.

3. Duvergier, *Collection de Lois*, 1888, page 369, *Journ. off.* du 4 décembre 1888, p. 5128.

CHAPITRE IV

Intervention du Conseil d'Etat.

Des adjudications eurent donc lieu dans les conditions stipulées par la délibération du 2 mai, les 10, 11, 12 et 13 juillet 1888.

Chose inattendue ! Il n'y eut pas de diminution sensible dans le chiffre des rabais. Mais, et nous entrons ici dans une nouvelle phase de la résistance qui fut opposée au Conseil municipal, celle qui devait émaner du Conseil d'Etat, trois entrepreneurs de maçonnerie furent exclus des adjudications, bien qu'offrant des rabais supérieurs à ceux de leurs concurrents, parce qu'ils avaient refusé de signer les engagements relatifs aux conditions du travail. Ils se pourvurent en annulation devant le Conseil d'Etat. Leur action fut appuyée par les Chambres syndicales d'entrepreneurs et d'industriels qui, sans se présenter aux adjudications, demandèrent l'annulation de la délibération du 2 mai 1888.

Le Conseil d'Etat, par un arrêt (1) rendu le 21 avril

1. *Echo des Chambres syndicales* (Industries et bâtiment) n° de mars-avril 1890, page 199.

1890, rejeta comme irrecevables les actions des Chambres syndicales et celles des entrepreneurs non intéressés. Retenant au contraire celles des entrepreneurs écartés des adjudications de juillet 1888, il annula pour excès de pouvoir les arrêtés du préfet de la Seine qui avaient approuvé ces adjudications. Cet arrêt du conseil d'Etat reprenait les motifs invoqués par le décret de 1888 en y ajoutant un argument tiré de la volonté du législateur expressément manifestée dans l'article 2 de la loi du 3 décembre 1888.

Opiniâtre dans la lutte, le Conseil municipal, obligé de désarmer en fait, n'en continua pas moins à renouveler avec énergie ses précédentes délibérations. Une nouvelle délibération du 13 juin 1890 (1), maintenant celle du 2 mai 1888, fut annulée par un décret du 16 juillet. Autre tentative le 28 décembre 1890, autre décret d'annulation du 23 janvier 1891 (2).

Prenant alors l'initiative d'une action devant le Conseil d'Etat, le Conseil municipal invita le préfet de la Seine à se pourvoir devant cette assemblée contre les décrets d'annulation. La requête introduite le 25 avril fut rejetée le 25 janvier 1895 par un arrêt général où les deux mêmes motifs du décret de 1888 étaient encore reproduits, mais ne visant pas l'interdiction du marchandage et la limitation du nombre des ouvriers

1. Conseil municipal, 1890, p. v. n° 24.

2. Conseil municipal 1891, p. v. n° 23.

étrangers qui par suite continuèrent à figurer dans les cahiers des charges.

Comme en ce qui concernait le salaire et la durée du travail un revirement de la doctrine du Conseil d'Etat paraissait peu probable, il ne restait plus au Conseil municipal pour leur introduction dans les cahiers des charges qu'une seule ressource; la voie législative.

CHAPITRE V

Intervention du Parlement.

Les nécessités de l'étude historique ont fait que jusqu'ici nous avons paru nous confiner dans une partie spéciale de la question des conditions du travail dans les adjudications de travaux publics. Nous nous sommes en effet borné à parler des marchés passés par la ville de Paris.

Dès à présent, et avec l'étude des propositions de lois tendant à introduire les conditions du travail, soit obligatoirement, soit facultativement, dans les cahiers des charges des adjudications passées par l'Etat, les départements et les communes, nous allons aborder un point de vue plus général. Désormais s'agit-il de savoir non pas si tel Conseil municipal a le droit de fixer aux entrepreneurs de travaux communaux des conditions qui paraissent limiter ou dénaturer la concurrence, mais s'il est conforme aux intérêts généraux et s'il n'est pas contraire aux principes essentiels qui régissent nos sociétés écono-

miques, que le législateur intervienne pour armer de ce pouvoir les administrations publiques. Encore ici, il sera parlé de la liberté du travail et de la nécessité de la concurrence, mais la lutte se livrera plutôt entre économistes qu'entre juristes, jusqu'au moment où ceux-ci reparaitront en scène pour affirmer que, mise à part l'opportunité d'une pareille mesure, sa réalisation est au pouvoir de la loi seule et non du décret.

Nous nous bornerons, selon le programme que nous nous sommes tracé, à résumer la première phase de la bataille en donnant une nomenclature, peut-être un peu aride, des propositions de loi déposées sur le bureau de la Chambre, sans rentrer dans la discussion économique des arguments qui les appuient ou les combattent.

Nous étudierons au contraire avec plus de soin la deuxième phase, la phase juridique et nous verrons d'une manière plus approfondie quelles raisons de droit militent en faveur de la réalisation de la réforme par une loi, quelles en faveur de sa réalisation par un décret.

Le 30 janvier 1894 (1), M. Ed. Vaillant et quarante-huit de ses collègues déposaient sur le bureau de la chambre une proposition de loi relative à l'établissement des conditions du travail dans les cahiers des

1. Chambre des députés, débats, 1894, I, p. 122. *Documents parlementaires*, 1894, I, n° 329, p. 103.

charges des travaux neufs ou d'entretien de la ville de Paris. C'était encore une mesure étroite, timide, limitée à une seule commune de France.

Quelques mois plus tard, le 23 janvier 1894, était déposée par M. Castelin (1) une proposition plus large, ayant pour objet la réglementation des conditions du travail sur les chantiers de l'Etat, des départements, des communes et des établissements d'utilité publique. Cette réglementation devait être uniforme et obligatoire : en ce double caractère, elle était moins acceptable que la précédente. L'étude en fut renvoyée à la commission du travail.

Le 10 mars 1898 (2), M. Lavy déposait un rapport concluant à l'obligation pour l'Etat, les départements et les communes d'adopter dans leurs travaux les clauses relatives au repos hebdomadaire, à la limitation du nombre des ouvriers étrangers, à l'interdiction du marchandage, et à la faculté pour les départements et les communes d'insérer dans les cahiers des charges de leurs travaux des clauses relatives à la fixation des salaires, à la détermination de la journée de travail... » etc.

La législature se termina sans que ces propositions fussent venues en discussion. La Chambre nouvelle, élue en mai 1898, fut de nouveau saisie des deux pro-

1. Chambre des députés, débats, 1891. *Doc. Parlem.* n° 741, p. 403.

2. Chambre des Députés, 1898, *Doc. parl.* n° 3413.

positions Vaillant et Castelin auxquelles vint s'ajouter une proposition de M. Dansette. Elles furent renvoyées à la commission du travail. Le rapport fut déposé à la Chambre le 3 mars 1899 par M. Pierre Baudin (1).

Tandis qu'elle se posait devant la Chambre des députés, la question des conditions du travail était également évoquée par le Conseil supérieur du travail en 1897 (mois de décembre, 7^e session). Sur le rapport de M. Keüfer, cette assemblée demandait que l'on modifiât les ordonnances réglant les adjudications de telle sorte qu'il fût possible à l'Etat, aux départements et aux communes d'introduire dans les cahiers des charges de leurs travaux les clauses relatives aux conditions du travail : « 1^o Obligation pour l'entrepreneur de se con-
« former au taux des salaires et à la durée du travail
« considérés comme normaux et courants dans la ville
« ou la région où le travail est exécuté ; 2^o Repos
« hebdomadaire ; 3^o Assurance des ouvriers contre les
« accidents du travail à la charge des patrons », l'insertion de ces clauses devant être obligatoire pour l'Etat et les départements, facultative pour les communes et les établissements publics.

Il y avait en réalité, en ce qui concernait le salaire, une différence profonde entre les conclusions de MM. Baudin et Keüfer et le vœu du Conseil supérieur du travail d'une part et, d'autre part, les délibérations

1. Chambre des Députés, 1899, *Doc. parl.* n° 776.

du Conseil municipal de Paris et les conclusions de M. Lavy. Les premiers ne réclamaient pas le salaire minimum mais seulement, — étant donné que la forme de l'adjudication telle qu'elle est pratiquée entraîne une diminution nécessaire du salaire, — le salaire considéré comme normal dans la région où le travail est exécuté.

Nous avons dit plus haut que M. Pierre Baudin, nommé rapporteur par la nouvelle commission en remplacement de M. Lavy qui n'avait pas été réélu député, avait déposé son rapport le 3 mars 1899. Il avait l'appui du gouvernement, représenté alors par M. Charles Dupuy, président du Conseil et par M. Delombre, ministre du commerce, dont la commission avait entendu les déclarations.

Après avoir en quelques mots rappelé la jurisprudence du Conseil d'Etat qui, en déclarant illégale l'insertion dans les cahiers des charges des travaux publics des conditions relatives au salaire et à la durée de la journée de travail, avait fait obstacle à l'introduction dans notre pays d'une réforme nécessaire, M. Pierre Baudin concluait « qu'il fallait une loi pour l'accomplir ». Sans entrer avec lui dans la discussion même sommaire des questions de principe que soulève cette réforme et de sa justification, ni dans l'examen de la déposition du gouvernement et dans la question de savoir s'il convenait de ne formuler, comme on avait fait en Angleterre, que « des résolutions géné-

rales », des principes, ou s'il fallait pénétrer dans les détails du fonctionnement, sans nous attarder non plus avec le rapporteur à l'analyse minutieuse des différentes conditions du travail : repos hebdomadaire, limitation du nombre des ouvriers étrangers, garantie du salaire normal et courant, limitation de la journée de travail, et à l'étude des moyens pratiques les meilleurs pour les réaliser, toutes questions que nous retrouverons plus loin, nous aborderons immédiatement la discussion générale du projet de loi qui commença à la Chambre des députés à la séance du 4 mai 1899 (1).

Elle fut ouverte par un éloquent panégyrique de la doctrine individualiste pure prononcé par M. Aynard, parlant en remplacement de M. Beauregard, empêché. L'intervention de l'Etat, dit-il, n'est justifiée ni par la nécessité, ni par le caractère efficace des mesures proposées. Elle se heurte à l'indifférence d'une grande partie des ouvriers. Sans doute l'exercice d'aucune liberté ne va pas sans des abus particuliers. S'ensuit-il qu'on doive anéantir la liberté en général ? Une réforme des procédés d'adjudication peut être désirable : mais il ne faut pas aller plus loin. D'ailleurs, il est faux de dire que les rabais d'adjudication aient pour effet d'entraîner une baisse du prix de la main-d'œuvre. Celui-ci varie sous l'influence d'une loi naturelle, la loi de l'offre et de la demande.

1. *Journ. Off.*, 5 mai 1899, Annexes Ch. des Députés, p. 1286.

D'autre part, la loi proposée manquerait d'efficacité pratique, car la France n'est pas comme l'Angleterre un pays où les associations professionnelles soient suffisamment développées pour que la réforme puisse étendre son action à toutes les industries ni même à toutes les branches d'une même industrie.

M. Raoul Bompard, se plaçant surtout sur le terrain des libertés municipales et faisant observer que la question était née en France comme à l'étranger au sein des municipalités, remarquant en outre que là où la réforme avait été appliquée il était sans exemple qu'elle eût été abandonnée, vint au contraire défendre son opportunité.

M. Stanislas Ferrand déposa un contre projet dans lequel, au nom lui aussi des libertés communales, il combattait l'obligation et réclamait la faculté pour toutes les administrations publiques d'insérer dans les cahiers des charges les conditions du travail.

La discussion fut reprise le lendemain 5 mai (1), par un remarquable discours de M. Vaillant qui, jugeant insuffisants le salaire normal et la durée du travail normale proposés par la Commission, demanda qu'on y ajoutât des prescriptions fixant une limite maxima de la journée du travail et une limite minima du taux des salaires. Il essayait de justifier théoriquement la double notion de ce maximum et de ce minimum.

1. *Journ. off.* 6 mai 1899. *Annexes.* Ch. des Dép. p. 1305.

Enfin, M. Beauregard, qui devait prendre la parole, demanda l'ajournement de la discussion jusqu'après celle des interpellations sur l'Algérie.

Ce fut un ajournement indéfini. Le ministère Dupuy fut en effet renversé le 12 juin 1899 et remplacé par le ministère Waldeck-Rousseau qui résolut d'accomplir la réforme par décrets, comme nous le verrons.

A la séance de la Chambre des Députés du 29 juin 1899 (1), M. Waldeck-Rousseau demanda le renvoi de la discussion à une date ultérieure très prochaine, disant que le Gouvernement désirait être entendu par la commission pour s'entendre avec elle sur la solution par une voie plus prompte d'une partie des questions qui lui étaient soumises. Accepté par M. Ch. Ferry, président de la commission en remplacement de M. P. Baudin, appelé au Ministère des Travaux publics, le renvoi fut prononcé par la Chambre.

1. *Journ. Off.* 4 juillet 1899, Annexes, *Ch. des Dép.*, p. 1731.

DEUXIÈME PARTIE

LES DÉCRETS DU 10 AOUT 1899. LEUR LÉGALITÉ

Quelques jours après le renvoi de la discussion par la Chambre des Députés, le 1^{er} juillet 1899, MM. Waldeck-Rousseau, président du Conseil, et Millerand, ministre du Commerce, se rendirent à la Commission du Travail, comme ils en avaient exprimé l'intention. Ils déclarèrent qu'ils étaient décidés à réaliser par décrets la réforme attendue. Ce faisant, ils ne dépasseraient pas leur droit, car rien ne les empêchait de modifier par décrets des décrets ou ordonnances antérieurs. D'autre part, ils s'abstiendraient d'édicter des sanctions pénales, car cela, une loi seule pouvait le faire. Enfin, les conditions du travail, obligatoires pour l'Etat, ne seraient que facultatives pour les départements et les communes.

La Commission accepta ces propositions et déclara pourtant qu'elle restait saisie du projet de loi. Elle chargeait son président de faire connaître ses intentions à la Chambre.

C'est ce que fit à la séance du 3 juillet 1899 M. Ch. Ferry. Voici les termes de sa déclaration :

« La Commission du travail demande à la Chambre
« de réinscrire à son ordre du jour la loi sur les con-
« ditions du travail. Le Président du Conseil et le Mi-
« nistre du Commerce sont venus déclarer à la Com-
« mission que le Gouvernement croyait pouvoir réali-
« ser par décret plusieurs des réformes qui sont l'objet
« du projet de loi que nous a soumis la Commission du
« Travail. Cette dernière estime qu'elle n'a pas à se
« prononcer sur l'initiative du Gouvernement agissant
« sous sa responsabilité. Elle entend rester saisie et le
« Gouvernement ne le conteste pas d'ailleurs. En con-
« séquence, la Commission prie la Chambre de réins-
« crire à son ordre du jour la discussion commen-
« cée ».

M. Georges Graux prit alors la parole pour demander dans quelle mesure la loi pouvait être remplacée par un décret et pour observer que ce dernier, ne pouvant de l'avis unanime édicter des pénalités nouvelles, il était acculé à ce dilemme ou d'être illégal, s'il le faisait, ou d'être inefficace s'il ne le faisait pas. Il ajouta qu'on aurait pu concevoir un système à la fois plus légal et plus pratique, dans lequel les décrets auraient joué leur rôle. On aurait pu, comme en Angleterre l'a fait la Chambre des Communes, faire voter par le Parlement une résolution autorisant le Gouver-

nement à régler certaines dispositions relatives aux conditions du travail.

M. Paul Beauregard monta à la tribune et, après un débat tumultueux suivi d'une suspension d'audience, il obtint du Ministre du Commerce que celui-ci répondrait le lendemain à une question relative aux conditions du travail.

À la séance du 4 juillet (1), M. Beauregard parut donc à la tribune. Il fit d'abord ressortir combien il y avait peu d'intérêt pour la Chambre à réinscrire à son ordre du jour un projet dont on ne lui laissait guère que le nom : « Vous conviendrez, Messieurs, que si « par décret on commence à réaliser toutes les réfor-
« mes qui sont indiquées dans le projet en question,
« le fait qu'il restera inscrit à notre ordre du jour ne
« nous avancera guère. Il est bien clair que nous ne
« pourrons plus par une loi revenir sur ce qui a été
« fait ».

Il est vrai qu'on nous promet de ne pas instituer par décret des sanctions pénales et que par là même on paraît laisser en nos mains le pouvoir de frapper de stérilité et d'étouffer dans l'œuf l'œuvre du Gouvernement. Mais prenons garde qu'ici même notre rôle soit purement illusoire et que ce don généreux, si l'on peut qualifier ainsi le fait de ne pas nous dépouiller d'un droit qui nous appartient, ne soit qu'une apparence

1. *Journ. Off.* 5 Juillet 1899. annexes, Ch. Dép. p. 1812.

trompeuse. Les décrets seront-ils aussi dépourvus de sanction qu'on a paru le croire en effet et faut-il négliger de compter « d'abord l'action civile qu'ils engendreront au profit du bénéficiaire » et d'autre part « la résiliation des marchés ou même l'exclusion des adjudications postérieures » qui pourront frapper ceux qui manqueront aux conditions imposées ?

Non, on ne peut dire que les décrets seront inefficaces, faute de sanction et c'est pour vous une raison de plus de les combattre. Mais la raison décisive est encore plus l'intérêt de la loi, le souci de la légalité, la haine de l'arbitraire et la passion de garder intactes des atteintes du Gouvernement les prérogatives parlementaires. Libre à nous, si par un aveuglement fatal, nous le jugions à propos, de modifier ou même de détruire le legs que nous a laissé le législateur de la Révolution ! Libre à nous, législateurs de 1899, de désavouer l'œuvre de nos devanciers, et de porter à ces libertés qu'ils ont proclamées avec orgueil des atteintes qui nous paraîtraient nécessaires à leur existence même ! Et de ces libertés si souvent invoquées et qui nous tiennent d'autant plus au cœur qu'il nous fallut pour les conquérir dépenser plus d'efforts, nous ne prétendons nullement exclure, dans le droit que nous nous arrogeons de les limiter, celle qui depuis plusieurs années est le plus vivement attaquée, la liberté des contrats en général et la liberté du travail en particulier ?

Mais si c'est là notre droit, dont il est souhaitable que nous usions le moins témérairement possible, car l'abus en ces matières n'est pas loin de l'usage, ce n'est certainement pas celui du Gouvernement.

Je sais bien qu'on nous rapportera des exemples en sens opposé. Le rapport très documenté de M. Baudin ne manque pas de nous rappeler les clauses renfermées déjà dans le « vénérable » cahier des charges des Ponts et chaussées de 1866. Mais, sauf des points litigieux, ces clauses sont en général d'importance secondaire et ne portent pas atteinte au principe de la liberté des conventions.

Tout autre se présente l'article 1^{er} du projet de loi qui vous était soumis et l'on ne peut nier qu'en effet ce principe ne soit gravement entamé par ces deux réformes essentielles qui y sont contenues : l'introduction d'un minimum de salaire et de la limitation de la durée de la journée de travail.

A deux reprises, le Conseil d'Etat a déclaré « que
« ces dispositions sont contraires aux lois, au principe
« de la liberté des conventions, comme tendant à régler
« menter les contrats qui doivent être librement débat-
« tus entre patrons et ouvriers ».

Sans entrer en ce moment dans la question de fond, sans examiner si la réforme proposée est subversive dans son principe ou plutôt dangereuse en son application, si elle n'aura pas entre autres fâcheux effets celui d'exclure des travaux publics toute cette catégorie

d'ouvriers que leur âge ou leurs infirmités ou leur incapacité empêchent de donner ce qu'on peut appeler le plein travail, je chercherai seulement à vous démontrer ou à vous rappeler qu'aucune exception à une loi ne peut être introduite que par une loi. C'est là un principe de notre droit public qui est hors de discussion. Eh bien ! je vous défie de trouver une loi autorisant le Gouvernement à déroger à la loi de 1791 en matière de travaux publics. Vous me rapporterez bien des lois faisant brèche directement à celle de 1791, mais des décrets qui, rendus de la propre initiative du pouvoir exécutif ou par délégation du pouvoir législatif, introduisent des exceptions au principe de la liberté des conventions dans la matière spéciale qui nous occupe, vous n'en trouverez pas.

Et cette argumentation a la même valeur, qu'il s'agisse des travaux de l'Etat ou des travaux des départements et des communes. Car le principe de la loi de 1791 est général, bien que sa violation soit bien plus grave quand il s'agit des départements et des communes que quand il s'agit de l'Etat. Mais à cela se borne toute la différence qu'il convient d'établir entre les deux cas : une différence de plus ou de moins, une différence de gravité. Et c'est à faux que porte l'argument que l'on tire, en cette discussion, du fait que l'Etat est chez lui, qu'il s'agit de ses propres travaux. Cette circonstance pourra peut-être bien peser sur nos décisions quand nous discuterons la loi : elle est sans valeur aucune

quand il s'agit de savoir si la réforme peut s'accomplir par décret.

En terminant cette fine et savante argumentation, M. Beauregard demandait au Ministre du Commerce s'il avait l'intention, dans les décrets en préparation, d'introduire le minimum de salaire et la limitation de la journée de travail et de plus s'il entendait viser non seulement les travaux de l'Etat, mais encore ceux des départements et des communes.

M. Millerand, ministre du commerce, répondit : Il sembla d'abord prononcer quelques mots pour excuser la façon quelque peu rude et cavalière dont le Gouvernement avait retiré du sein du Parlement un projet que par ses travaux consciencieux et sa sollicitude ce dernier s'était créé le droit et avait donné l'espérance de mener à bonne et prompte fin. Ce n'est pas, dit le ministre, pour supprimer ou pour réduire l'initiative parlementaire que s'est mise en mouvement l'initiative gouvernementale ; mais c'est parce qu'il y avait intérêt que dans cette question l'une pût se joindre à l'autre.

Après ce court préambule, M. Millerand, répondant au dilemme de M. Graux, dit que d'une part les décrets ne seraient pas illégaux, puisqu'ils n'édicteraient pas de sanctions pénales et que d'autre part ils ne seraient pas inefficaces, car, M. Beauregard l'avait démontré, la loi civile et l'application des clauses mêmes des cahiers des charges suffiraient dès à présent à imposer aux

entrepreneurs le respect des conditions qu'ils auraient consenties.

Abordant ensuite la première des deux questions posées par M. Beauregard à la fin de son discours, M. Millerand s'efforça de démontrer qu'il y avait dans l'esprit de ce dernier une véritable confusion, lorsqu'il prenait pour le minimum de salaire le salaire courant et normal. Cela est si vrai qu'au sein de la commission du Travail, un membre de l'extrême-gauche de cette Chambre lui a fait le reproche de ne pas aller jusqu'au salaire minimum. Le Gouvernement, dit-il, ne veut qu'une chose : servir les intentions mêmes manifestées par le Gouvernement précédent et par la Commission du Travail, en réalisant sous forme de décrets, les dispositions et rien que les dispositions de la proposition de loi.

Mais, ajoutait-il aussitôt en réponse à une interruption de M. Delombre et à la seconde question de M. Beauregard, une distinction est nécessaire et nos pouvoirs sont beaucoup plus limités en ce qui concerne les travaux départementaux et communaux qu'en ce qui concerne les travaux de l'Etat. Le projet de loi pouvait bien appliquer aux deux ordres de travaux toutes les dispositions que bon vous eût semblé. Le décret a moins de puissance, nous le reconnaissons volontiers. Si donc pour l'Etat rien n'empêche que les dispositions soient déclarées obligatoires, il doit en être et il en sera différemment pour les départements

et les communes qui auront la faculté, non l'obligation, d'inscrire à leurs cahiers des charges les conditions du travail.

Nous ne sommes pas seuls à penser que, dans des matières aussi complexes, mieux vaut procéder par des décrets, capables de descendre jusqu'aux détails les plus minutieux, que par le moyen d'une loi qui ne peut au contraire sans danger et sans préjudice pour sa majesté même, comme le reconnaît M. Aynard, s'éloigner d'un certain degré de généralité et s'abaisser au-dessous de certaines cimes en des régions où elle ne serait plus aperçue de tout le monde.

C'est ainsi qu'on a procédé en Angleterre et en Belgique.

On nous dénie le droit d'agir de la sorte. Nous prétendons, nous, qu'il nous appartient. Et cela, par une double raison. C'est d'abord qu'on ne nous démontrera pas que nous ne puissions par décrets modifier des décrets. Or, les seuls obstacles légaux à l'insertion des conditions du travail dans les cahiers des charges des adjudications des travaux publics sont, de l'avis même du comité du contentieux de la Ville de Paris et de l'avis du Conseil général des Ponts et Chaussées, l'ordonnance de 1837 pour les communes, le décret de 1882 pour l'Etat. C'est ensuite que le Gouvernement ne prendra pas ces décrets de son autorité propre, mais le conseil d'Etat entendu, comme il en avait été pour l'ordonnance de 1837 et le décret de 1882.

Je ne méconnaiss pas, répliqua M. Beauregard, que le Gouvernement ait le droit de modifier un décret par un autre décret, ni que l'ordonnance de 1837 ait la valeur d'un décret. Mais, en modifiant un décret, comment pourriez-vous faire plus que ce dernier ne pouvait faire lui-même ? Si vous aviez ce pouvoir, contre lequel proteste le bon sens, plus rien de l'édifice législatif n'échapperait à vos coups et quelle est la loi que par cet artifice vous ne pourriez arriver à dénaturer ? Et quoi ! il suffirait d'une succession plus ou moins longue de décrets, dont le premier se renfermerait scrupuleusement dans les limites de la loi, le second un peu moins, le troisième moins encore, il suffirait d'une série plus ou moins rapide d'actes gouvernementaux se débordant les uns les autres pour qu'une loi pût être tournée et violée d'une façon flagrante, sous couleur d'en assurer l'application ou d'en compléter les dispositions ? Cela ne saurait être.

Or, en 1837, quel autre pouvoir avait-on que de réglementer, c'est-à-dire d'assurer l'exécution de la loi en respectant toutes les lois, y compris celle de 1791 ? Ce que l'ordonnance n'a pu faire en 1837, vous ne pouvez le faire en 1899 en la modifiant.

Là-dessus, M. Ch. Graux demanda qu'on transformât la question en interpellation. Mais M. Waldeck-Rousseau ayant déclaré qu'il lui paraissait que les explications fournies de part et d'autre avaient épuisé la question, le renvoi de l'interpellation à un mois fut

prononcé par 334 voix contre 166. C'était reconnaître au Gouvernement le droit de résoudre par décrets la question des conditions du travail.

Était-ce vraiment, comme le dit M. Ch. Graux, l'abdication des libertés parlementaires, c'est ce que nous examinerons.

Quelques jours après la prorogation des Chambres, le fait était consommé. Le 10 août 1899 (1) furent signés les fameux décrets annoncés par MM. Waldeck-Rousseau et Millerand. Ils étaient au nombre de trois, le premier concernant les marchés de travaux publics ou de fournitures passés au nom de l'Etat, le second concernant les marchés passés au nom des départements, le troisième ceux passés au nom des communes et des établissements publics de bienfaisance.

Ils sont en grande partie la réalisation par le Gouvernement des vœux de la Commission du Travail de 1899 et le rapport de M. P. Baudin est en somme leur meilleur commentaire.

Il y a entre le premier de ces décrets et les deux autres une importante différence, annoncée dans la réponse analysée plus haut de M. Millerand à la question de M. Beauregard à la séance de la Chambre du 4 juillet. Le décret relatif aux marchés de l'Etat rend obligatoire l'insertion dans les cahiers des charges d'un certain nombre de clauses : le repos hebdomadaire, la

1. *Journ. Off.* 11 août 1899, p. 5397.

limitation du nombre des ouvriers étrangers, la limitation de la durée du travail journalier, l'interdiction du marchandage, l'obligation de payer aux ouvriers un salaire normal égal pour chaque profession et dans chaque profession pour chaque catégorie d'ouvriers au taux couramment appliqué dans la ville ou la région où le travail est exécuté.

Pour les départements et les communes au contraire, les deux autres décrets se bornent à édicter non pas une obligation mais une simple faculté.

Il n'en est autrement que pour une seule des clauses susénoncées : l'interdiction du marchandage.

En ceci les décrets se séparent du projet de M. Baudin qui rendait obligatoire en outre pour les départements et les communes aussi bien que pour l'Etat les clauses relatives au repos hebdomadaire et à la limitation du nombre des ouvriers étrangers.

Ce n'est probablement pas que le gouvernement fût moins sympathique que la commission à l'insertion de ces dernières conditions : mais en exigeant l'interdiction du marchandage, il ne faisait que corroborer une loi déjà existante, le décret du gouvernement provisoire de 1848, tandis qu'en prescrivant les deux autres clauses du rapport de M. Baudin, il aurait entièrement innové, ce qu'il ne pouvait pas faire.

Cette différence à part, le texte des décrets est identique.

LÉGALITÉ OU ILLÉGALITÉ DES DÉCRETS

Nous essaierons, avant d'entrer dans le détail du commentaire des articles, dans l'examen de leurs conditions d'application et des difficultés pratiques auxquelles elle donne lieu, de grouper méthodiquement les arguments qui, soit aux cours des débats à la tribune de la Chambre soit au sein de la commission ou des autres corps consultés, soit dans les polémiques de presse, ont été apportés pour défendre ou pour attaquer, non pas l'utilité, l'opportunité des décrets au point de vue économique, mais leur légalité. Nous nous placerons donc toujours au point de vue purement juridique, car le 10 août 1899 a marqué le temps où devant le fait accompli se sont forcément inclinés les adversaires de la réforme, où par suite les luttes ont cessé sur le terrain économique pour se concentrer soit sur la question de légalité du procédé employé, soit sur l'interprétation du texte des articles soit enfin sur l'appréciation des résultats obtenus ou espérés.

La discussion juridique se ramène en définitive au grand principe de la séparation des pouvoirs, admis

par notre droit constitutionnel, sinon d'une façon absolue, chose impossible et d'ailleurs mauvaise, au moins d'une façon relative en ce sens que « des rapports cons-
« tants doivent s'établir entre les divers pouvoirs et
« que leur action doit être coordonnée » (1). Mais précisément parce que la limite entre les pouvoirs reconnus distincts (nous n'entrerons pas ici dans la controverse relative à leur nombre, disons : le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif) est nécessairement confuse, nuageuse, il peut s'élever entre eux des conflits, chacun tenant à demeurer indépendant et à défendre son domaine contre les empiètements de l'autre. C'est un procès de limite qui a éclaté entre le Gouvernement et le Parlement à propos de la question de l'insertion des conditions du travail dans les cahiers des charges des marchés de travaux publics : le Gouvernement prétendant que pareille question rentrait dans ses attributions, le Parlement soutenant au contraire, par la voix de quelques-uns de ses membres, juristes autorisés, qu'une loi seule pouvait la trancher.

Rappelons en deux mots les principes généraux qui président à la répartition des attributions entre ces deux pouvoirs législatif et exécutif.

Le premier a pour mission de faire la loi, et le second de l'appliquer. Mais, comme déjà nous l'avons fait remarquer, aucune de ces deux autorités n'est

1. Esmein. *Droit constitutionnel*, p. 291.

renfermée dans des limites impénétrables, elles ne sont pas séparées de façon tellement absolue qu'il n'y ait une certaine participation du pouvoir exécutif à l'œuvre législative et du pouvoir législatif à l'œuvre exécutive. C'est ainsi que nombre de décrets ont le caractère d'actes législatifs, sont de véritables décrets-lois (1). Nombreux aussi sont les actes d'administration qui chaque jour émanent, non du Président de la République, chef et organe du pouvoir exécutif, mais des chambres et qui sont faits en la forme et sous la dénomination de lois. Il suffit de citer comme exemples les déclarations d'utilité publique, les modifications de circonscriptions territoriales, les approbations d'aliénations du domaine de l'Etat, les autorisations d'emprunts des villes ou des départements, etc. Mais ce ne sont là des lois qu'en la forme. Au fond ce sont des actes administratifs, qui seraient mieux nommés actes parlementaires, le mot « lois » étant réservé aux dispositions ayant un caractère de généralité et d'universalité.

Nous appellerons décrets les actes par lesquels le Président de la République exerce les pouvoirs qu'il tient de la Constitution et des lois et qui sont en géné-

1. Ne pas entendre ces mots au sens qui leur a été appliqué pour des actes faits pendant certaines périodes troublées, comme les décrets du Gouvernement provisoire de février à mai 48, ceux du Gouvernement dictatorial du 2 décembre 1851 au 29 mars 1852, ceux du Gouvernement de la Défense Nationale en 1871.

ral des pouvoirs d'ordre exécutif. Ces décrets sont ou bien généraux et réglementaires, ou bien spéciaux. Les uns et les autres ont pour objet l'exécution de la loi.

Les décrets généraux se subdivisent eux-mêmes en 1° décrets portant règlement d'administration publique, qui doivent être rendus après délibération préalable de l'assemblée générale du Conseil d'Etat et qui sont faits en vertu d'une délégation formelle du législateur, afin d'édicter les dispositions secondaires et les mesures d'exécution nécessaires à l'application d'une loi.

2° Décrets réglementaires proprement dits, rendus sur le rapport d'un ou plusieurs ministres, sans l'intermédiaire du Conseil d'Etat.

Si ces décrets présentent les mêmes caractères que la loi dont ils sont le complément, notamment aux points de vue de la généralité de disposition, de la réglementation de l'avenir, de la force obligatoire, de la sanction pénale, ils en diffèrent cependant en ce qu'étant rendus pour assurer l'exécution de la loi, ils ne peuvent en contredire le texte ni l'esprit.

Les décrets spéciaux se subdivisent à leur tour en décrets gouvernementaux, qui sont rendus par le pouvoir exécutif considéré comme puissance publique, comme chargé du gouvernement du pays, tels que les actes de convocation du corps électoral et des Chambres, les traités diplomatiques, etc. et en décrets administratifs, variables à l'infini, ayant pour caractéristique d'être individuels et spéciaux. Parmi ces der-

niers, il en est qui, sans être des règlements, doivent être rendus dans la forme des règlements d'administration publique, c'est-à-dire le Conseil d'Etat en assemblée générale entendu.

Les décrets du 10 août 1899 rentrent dans cette dernière catégorie. Il n'ont pas été faits en vertu d'une délégation générale ou spéciale du pouvoir législatif.

Nous n'avons donc pas à examiner s'ils ont dépassé les limites d'un mandat qui n'existe pas.

Il ont été rendus par le Gouvernement au nom de l'Etat considéré comme personne morale, propriétaire, créancière, débitrice.

Et alors le problème qui se posait en 1899 pouvait se ramener à ces termes :

En prenant sur lui d'imposer aux adjudicataires des travaux de l'Etat ou d'autoriser les départements et les communes à imposer aux adjudicataires des travaux départementaux et communaux l'observation d'un certain nombre de clauses relatives au paiement et à la durée du travail des ouvriers, le Gouvernement ne violait-il aucune des lois en vigueur ?

Voici la réponse de M. P. Beauregard. Nous la trouvons dans le « *Monde Economique* » du 8 juillet 1899 : « Il est une chose certaine, c'est que la réforme, « si elle doit être faite, ne peut être réalisée que par « une loi. La raison en est fort simple. En introdui-
« sant dans les cahiers des charges les clauses rela-
« tives au salaire et à la durée de la journée de tra-

« vail, on déroge au principe de la liberté des conven-
« tions et par là même on modifie la loi de 1791 qui
« a proclamé ce principe ». C'est aussi la thèse qui
fut défendue par lui à la Chambre des Députés, nous
l'avons vu. C'est celle que le Conseil d'Etat avait opposée en 1890 et en 1895 aux prétentions du Conseil municipal de la ville de Paris. C'était enfin la doctrine adoptée par le Parlement lui-même d'une façon indirecte dans l'article 2 de la loi de finances du 3 décembre 1888 relative à des travaux à exécuter par la Ville de Paris sur les fonds de l'emprunt de 1886 : « Les cahiers
« des charges et séries de prix dressés pour l'exécution de ces travaux, dit ce texte, ne pourront contenir aucune clause contraire aux dispositions du
« décret du 17 mars 1888 portant annulation des dé-
« libérations du Conseil municipal de Paris en date des
« 27 avril, 30 décembre 1887 et 20 février 1888, relatives aux travaux communaux ».

C'est donc bien, conclut M. Beauregard, d'une modification à la loi de 1791 qu'il s'agit. L'article 7 de cette loi porte en effet : « A compter du 1^{er} avril prochain, « il sera libre à toute personne de faire tel négoce et d'exercer telles professions, art ou métier qu'elle trouvera bon ». C'est la proclamation de la liberté du travail, à laquelle depuis lors tant de restrictions ont été proposées ou apportées dans toutes les branches de la production et aux points de vue les plus divers, tantôt pour assurer à l'Etat des monopoles profitables

à ses finances, tantôt pour sauvegarder l'ordre social ou la sécurité et l'hygiène publiques, tantôt pour garantir les droits des incapables, femmes et mineurs, tantôt enfin, et c'est ici que ces mesures sont surtout critiquables, pour protéger les adultes eux-mêmes et suppléer par la force de la loi à leur faiblesse économique, pour équilibrer dans le contrat de travail les forces des ouvriers et celles des capitalistes.

Quoi qu'il en soit du mérite de cette intervention de la puissance publique, c'est une atteinte à la loi de 1791, prétend-on, que de restreindre la liberté du travail, notamment en imposant à un entrepreneur de payer ses ouvriers suivant un mode et un taux fixés et de n'exiger d'eux qu'un certain nombre d'heures de travail par semaine.

Or, une atteinte à une loi peut bien venir d'une autre loi. Le législateur d'aujourd'hui peut renverser ce qu'avait établi le législateur d'hier et celui de demain à son tour pourra détruire ce qu'édifie celui d'aujourd'hui. Ce n'est pas en France, où le Recueil des Lois est particulièrement riche de ces revirements rapides et nombreux, en France où la loi mécanique du pendule, avec ses oscillations en sens opposés paraît être la règle des gouvernements et des législateurs, qu'il y aurait lieu d'être surpris qu'après un siècle passé d'existence une institution soit tenue pour vieillie et remplacée par une autre née de principes complètement divergents.

Ce droit, dont l'usage est peut-être blâmable à certains moments, personne ne songe à la contester au législateur qui peut dans le temps modifier son œuvre à son gré.

Pas plus qu'au législateur, on ne dénie au Gouvernement le droit de changer ou d'abolir, dans la sphère de ses attributions, au décret le pouvoir de se substituer au décret.

Mais ce que le pouvoir exécutif ne saurait faire sans violer les principes essentiels de notre droit public, sur lesquels repose la garantie de nos libertés, c'est porter atteinte aux actes émanés du pouvoir législatif, car son droit de destruction expire aux limites où prend naissance le droit du législateur.

C'est, dit-on, un empiètement de ce genre qui a été commis par le Gouvernement, lorsqu'il a rendu les décrets de 1899. Ces derniers ont violé le principe de la loi de 1791, le principe de la liberté des conventions, de la liberté du travail.

Plusieurs réponses ont été faites à cette critique :

C'est d'abord que seuls des décrets ou des ordonnances pouvaient être opposés au droit de l'Etat, des départements et des communes.

Pour l'Etat, l'ordonnance du 4 décembre 1836 (1), rendue en exécution de l'article 12 de la loi du 3 janvier 1833 (2) portant qu'une ordonnance réglerait les

1. Duvergier. *Collection des lois*, etc., tome 36, p. 487.

2. Duvergier. *Collection des lois*, etc., tome 33, p. 12.

formalités à suivre à l'avenir dans tous les marchés passés au nom du Gouvernement. Cette ordonnance de 1836 dont l'article 1^{er} disposait que « tous les marchés au nom de l'Etat » seraient faits avec concurrence et publicité, sauf les exceptions mentionnées à l'article suivant » fut modifiée par le décret réglementaire du 10 novembre 1882 dont l'article 1^{er} est ainsi conçu : « Les marchés de travaux, fournitures et transports au compte de l'Etat sont faits avec concurrence et publicité, sauf les exceptions mentionnées à l'article 18 du même décret »,

Voilà ce qui pour l'Etat faisait obstacle à l'insertion des conditions du travail dans les cahiers des charges de ses travaux, car ces conditions, non comprises dans les exceptions mentionnées soit dans l'ordonnance soit dans le décret, étaient elles-mêmes un obstacle à la concurrence pleine et entière qui devait présider selon ces textes aux marchés de l'Etat.

Pour les départements, nous n'avons pas de texte semblable, mais il est de jurisprudence (1) que les marchés passés par eux sont assimilables à ceux passés par l'Etat.

Enfin, pour les communes et les établissements publics l'obstacle légal à la réforme qu'avait inutilement tenté de franchir le Conseil municipal de Paris, était l'ordonnance royale du 14 novembre 1837 (2), toujours

1. Avis du Conseil d'Etat, 27 juin 1889.

2. Duvergier. *Collection des lois*, etc., tome 37, p. 437.

opposée soit par le décret du 17 mars 1888 et par ceux qui l'ont suivi soit par les arrêts du Conseil d'Etat aux velléités de l'assemblée parisienne de dénaturer la concurrence en introduisant les conditions du travail dans les cahiers des charges des adjudications.

Voici le texte de cette ordonnance :

« Louis-Philippe, etc... sur le rapport de notre ministre secrétaire d'Etat au Département de l'Intérieur ; vu le décret du 10 brumaire an IV concernant les travaux qui s'exécutent au compte des hospices et des établissements de charité ; — vu le décret du 17 juillet 1808 qui a étendu aux communes les dispositions du précédent ; — vu l'ordonnance royale du 4 décembre 1836 portant règlement sur les formes à suivre dans les marchés de l'Etat ; — vu la loi du 18 juillet 1837, — notre Conseil d'Etat entendu, ... etc.

« Article 1. — Toutes les entreprises de travaux et fournitures au nom des communes et des établissements de bienfaisance seront données avec concurrence et publicité ».

Parmi les visas de cette ordonnance, nous voyons bien figurer une loi, la loi du 18 juillet 1837. C'est une loi sur l'administration municipale et l'on doit remarquer qu'à la différence de l'article 12 de la loi du 31 janvier 1833 pour l'Etat, cette loi de 1837 ne renferme, dans le seul article où elle s'occupe des marchés de travaux publics, qui est l'article 9, aucune

délégation spéciale au gouvernement du soin de rendre une ordonnance sur la matière. D'où il suit que l'ordonnance de 1837 n'est pas un règlement d'administration publique, mais seulement une ordonnance en la forme des règlements d'administration publique.

Le décret de 1882 pour l'Etat et les départements. l'ordonnance de 1837 pour les communes, — telle était donc la double barrière qui pouvait faire échec aux tentatives des conseils municipaux ou des Conseils généraux. Mais infranchissable pour eux, elle ne pouvait l'être pour l'Etat, représenté par son Gouvernement.

« J'attends, disait fièrement M. Millerand à la tribune
« de la chambre, le 4 juillet, qu'on me démontre qu'on
« n'a pas le droit de modifier par décrets des décrets ».

La réponse à cet argument saisissant a été faite à la Chambre dans la même séance par M. Beauregard et l'analyse que nous en avons déjà donnée nous dispense de la développer longuement. Sans doute, on peut par décrets modifier des décrets. Mais est-ce bien l'hypothèse? et sous prétexte de ne modifier qu'une ordonnance royale ou un décret, ne porte-t-on pas atteinte au fond à quelque chose que cette ordonnance et ce décret avaient l'obligation de respecter et avaient respecté en fait: la loi fondamentale de 1791? Il y a une limite au-delà de laquelle modifier c'est détruire et c'est cette limite qu'ont dépassée, sous couleur de changement, les décrets de 1899. C'est une voie périlleuse que celle où la Chambre leur a permis d'entrer, car elle permet-

trait de bouleverser l'économie de toutes nos lois par de simples actes émanés du pouvoir exécutif. Alors le principe de la séparation des pouvoirs serait menacé et ce n'est pas seulement la liberté du travail dont on pourrait déplorer la perte, ce serait celle de toutes les libertés.

Tel est donc le premier argument apporté pour justifier la légalité des décrets, telle est la réponse qui lui a été opposée. Nous verrons plus loin si elle est définitive et si véritablement on peut dire que l'introduction des conditions du travail dans les cahiers des charges des travaux des administrations publiques a pour effet de détruire la concurrence et par suite la liberté du travail et des conventions.

Examinons en attendant les autres arguments qui ont été produits en faveur de la thèse du gouvernement et principalement celui-ci :

Les décrets de 1899 ne violent pas la loi de 1791 parce qu'ils ne réglementent pas les contrats des ouvriers et patrons en général, mais seulement les contrats des ouvriers et des patrons pour les travaux ou fournitures de l'Etat, des départements et des communes, et même ainsi restreints dans leur application, ils ne revêtent le caractère d'obligation que pour l'Etat, les départements et les communes ayant la faculté d'user ou non du droit qu'ils leur confèrent.

Sans doute une loi serait nécessaire pour imposer les conditions du travail à l'industrie en général, tant

privée que publique. Mais quand il s'agit seulement pour l'Etat ou la commune, considérés comme gérants de leurs domaines, comme personnes morales chargées d'administrer leur patrimoine, d'imposer à ceux qui se chargent de faire exécuter leurs travaux ou de leur procurer les fournitures dont ils ont besoin des conditions dont ils sont libres d'arbitrer la nécessité, on ne voit pas pourquoi leurs droits pourraient être moins étendus que ceux des particuliers. N'y aurait-il pas des raisons au contraire pour qu'ils le fussent davantage ?

Un propriétaire, un industriel ordinaires recourent rarement au système de l'adjudication quand ils veulent faire exécuter les travaux dont ils ont besoin. Ce système est au contraire imposé dans la plupart des cas à toutes les administrations. Comme l'adjudication est au rabais, que d'autre part l'adjudicataire ne peut compter sur la fourniture des matériaux pour retrouver son bénéfice car leur qualité et leur provenance sont minutieusement réglées par avance dans les cahiers des charges et dans les devis, et de plus l'entrepreneur est responsable de la solidité des ouvrages pendant un certain délai, il ne lui reste pour se dédommager que la main-d'œuvre. Le système des marchés au rabais, on l'a contesté à tort, pousse donc au moins dans son principe à l'abaissement des salaires. « L'Etat, disait le 19 juin 1896 à la Chambre des « représentants de Belgique Monsieur Nyssens, ministre de l'Industrie et du Travail, ne doit pas spé-

« culer sur les salaires pour obtenir des rabais dans
« les adjudications. De cette manière, nous n'arriverons
« pas à hausser les salaires, mais à empêcher qu'ils ne
« diminuent par l'effet du système d'adjudication en
« usage pour les travaux publics. »

Si l'on conteste à la collectivité le droit de s'ingérer dans le contrat de travail au profit de l'une des parties, au moins doit-elle s'abstenir de rien faire au détriment de l'un des contractants. « Or, remarque
« M. Baudin dans son rapport, qu'elle le veuille ou
« non, par la quantité des travaux qu'elle ordonne,
« par le mode et l'importance des marchés qu'elle
« passe avec l'industrie privée, elle agit sur les salai-
« res dans le sens de leur dépréciation. On nous dit :
« son rôle n'est pas d'enrichir. Nous répondons : son
« rôle n'est pas d'appauvrir ».

Même en admettant que cet effet de dépression des salaires ne se produise pas, allons-nous frapper les personnes publiques d'une incapacité qui ne frappe pas les personnes privées, allons-nous leur défendre d'imposer à leurs entrepreneurs telles conditions que bon leur semble et, nous défiant de leur esprit d'ordre, d'économie, de saine administration, intervenir à notre tour dans les contrats qu'elles passent avec leurs adjudicataires pour sauvegarder non pas l'intérêt des ouvriers mais le leur propre ? Peut-on appeler cela la liberté des conventions ?

Car enfin pour être des personnes morales, les ad-

ministrations publiques n'ont pas moins tous les caractères des personnes privées, leurs obligations, leurs droits aussi. Et si ces dernières ont la faculté d'exiger par exemple de ceux qui font travailler pour elles que les ouvriers chôment les dimanches et jours de fête, pourquoi l'Etat n'aurait-il pas le droit d'exiger pareille condition et d'autres semblables ?

C'est que, répond-on, il y a, quoi qu'on dise, une différence essentielle entre l'Etat et la commune d'une part, et les particuliers d'autre part. Libre à ceux-ci, épris d'un noble idéal de justice ou de philanthropie, de courir les risques d'une opération dans laquelle l'esprit et le cœur trouveront peut-être leur compte mieux que l'économie de leurs finances. Eux seuls ou leurs familles souffriront de la perte pécuniaire qui pourra résulter de leurs généreux élans, à moins qu'ils n'éprouvent en définitive plus de jouissance à se laisser gagner par ceux-ci qu'ils n'en trouveraient à faire la balance des chiffres et à constater un gros bénéfice.

Mais l'Etat, au moins en tant qu'administrateur, ne doit pas se laisser aller à des spéculations qui pourraient être ruineuses, si elles se généralisaient, car l'Etat n'a d'autres poches que celles de ses contribuables à qui il imposerait des charges illégitimes.

Il est facile de répondre à cette objection : Il suffit pour en montrer la faiblesse, de pousser le raisonnement jusqu'à ses dernières limites, qui ne sont pas encore l'absurde. Si l'Etat a le devoir de se soucier uni-

quement de l'économie et de l'intérêt de ses finances, il faut dire qu'il a le devoir d'abuser de son influence pour obtenir de ses ouvriers les conditions les plus misérables.

Plus que jamais on sent aujourd'hui l'horreur d'une pareille mission. Plus que jamais il semble que de toutes parts aujourd'hui on renonce à la vieille idée que l'intérêt des deniers publics doit l'emporter sur tous les autres.

Et d'ailleurs est-il bien sûr que les rabais les plus forts soient toujours les plus avantageux pour ceux qui les obtiennent ? C'est ici qu'on peut raisonnablement assimiler la main-d'œuvre à une marchandise ordinaire. On en a pour son argent, selon l'expression vulgaire. Le bon sens nous suggère et l'expérience nous prouve que ce n'est pas à des ouvriers mal payés qu'il faut demander des travaux solides et bien faits, et qu'un travail payé à vil prix ne vaut pas mieux en somme qu'une marchandise de mauvaise qualité.

Il n'y a donc pas de raison pour frapper les administrations publiques d'une incapacité particulière, parce qu'il n'est pas sûr que les précautions prises à leur égard ne tourneraient pas en somme au préjudice de leurs finances qu'on voudrait ménager et aussi, disons-le, parce que leur rôle est bien plutôt de donner l'exemple de la charité ou simplement de la justice envers ceux qui n'ont pour toutes armes dans la lutte pour la vie, toujours plus âpre, que leurs bras, que

d'abuser de leur force pour obtenir de ces déshérités les pires conditions.

Oui, l'Etat et la commune ne sont pas seulement des propriétaires, des bailleurs et des patrons ordinaires, liés comme tous par le respect de la justice et de la moralité. Ils personnifient en eux l'intérêt général, ils doivent à ce titre se montrer patrons modèles, se préoccuper avant tout de l'intérêt public qui réside bien plutôt dans la prescription de conditions humaines du travail que dans la bonne gestion financière. Et si ces conditions, nous ne pouvons exiger qu'ils les imposent aux entrepreneurs par l'exercice des droits que leur confère leur caractère de puissances publiques, au moins pouvons-nous souhaiter qu'ils les leur imposent par l'exercice régulier de leurs pouvoirs et par le prestige de leur exemple.

Enfin, dit-on, ces conditions que dans la plénitude de notre droit nous nous imposons à nous Etat, nous ne faisons que les indiquer aux autres personnes publiques, à nos collègues inférieurs les départements et les communes, en leur permettant d'user à leur gré de la faculté de les appliquer.

Ces arguments suffisent à nos yeux à légitimer l'action du Gouvernement. Mais doivent-ils étouffer les scrupules qu'un juriste doit nécessairement éprouver au sujet du premier et principal grief qu'a fait M. Beauregard aux décrets de 1889 en leur reprochant d'avoir débordé des limites où s'étaient renfermés les décrets

antérieurs et d'avoir fait violence à la loi de 1791 en dénaturant la concurrence, qui est en cette matière l'expression pratique de la liberté?

Malgré l'impression produite sur notre esprit par l'argumentation serrée de l'éminent député, professeur à la Faculté de Droit de Paris, nous ne pouvons nous défendre de hasarder timidement au profit de la thèse opposée une dernière explication :

On s'appuie, pour combattre la légalité des décrets, sur ce qu'ils ont pour effet de supprimer la concurrence ou de l'affaiblir à tel point qu'elle n'est plus qu'il-lusoire.

Mais est-il téméraire de penser que la concurrence, au sers large du mot, la concurrence pleine et absolue a peut-être fait son temps? Elle a pu produire dans le passé de merveilleux résultats et sans doute elle a été l'agent le plus actif du progrès industriel qu'il nous est aujourd'hui donné de voir. Mais à côté de ces belles promesses réalisées, à côté de ce magnifique essor des industries rivales dans un même pays et dans tous les pays, que de sombres tableaux on pourrait évoquer, que de misères, de sueurs, de larmes et de sang !

L'évolution économique a marché à grands pas. L'avènement et les progrès de la grande industrie ont apporté des fruits excellents mais aussi révélé des maux dont on n'avait pas idée.

Ne serait-il pas temps, aujourd'hui que, grâce à ce développement rapide du progrès, le bien-être semble

pouvoir être réalisé partout, on mît un terme à ces souffrances qui jusqu'ici ont paru en être la triste rançon ?

Ce n'est pas la suppression de la concurrence que nous demandons, car nous savons très bien qu'elle est la fée directrice des émulations, sources du progrès. Mais nous voudrions qu'elle fût chassée d'un domaine où sa présence n'est plus indispensable et cause d'affreux ravages. Nous voudrions arracher à ses griffes dévorantes tout ce qui constitue la vie physique et morale de l'ouvrier pour l'enfermer en des limites qui pour être plus étroites sont encore assez larges pour qu'on n'en aperçoive pas les contours fuyants. La science est encore loin en effet d'avoir dit son dernier mot et les progrès techniques semblent devoir être indéfinis. Que dans ce champ, assez étendu pour déconcerter toutes les ambitions, la concurrence se donne libre carrière ! Mais qu'elle renonce à disputer au travailleur son morceau de pain ou ses heures de loisir et qu'au soir de ce laborieux enfantement de l'industrie moderne, fait en partie de ses douleurs et de ses fatigues, il lui soit permis d'apercevoir, aux lueurs d'une aube nouvelle une ère de récompenses, de repos et d'humanité !

Certes, c'est là un vœu à la réalisation duquel la réforme tentée par les décrets de 1899 n'apportera qu'un très faible tribut. D'abord, parce que très restreint se trouve leur champ d'application. Ensuite,

parce que nombreuses seront les difficultés pratiques auxquelles ils donneront lieu. Mais aucune de ces deux considérations ne doit nous décourager. Car, d'une part, si resserrées que soient les limites dans lesquelles la réforme est appelée à porter ses fruits bienfaisants, il ne faut pas désespérer de la voir s'introduire par influence sur le marché privé : cela, bien entendu, sans contrainte et par le seul jeu des lois naturelles. Et, d'autre part, les difficultés premières d'application d'un principe de justice ne sont pas un motif suffisant pour l'abandonner, surtout quand on est fondé à espérer, en se basant sur les lois de l'évolution, que ces difficultés s'aplaniront à mesure que se fortifieront les associations patronales et ouvrières. Même on peut souhaiter que le besoin, la nécessité de donner à cette réforme une portée véritablement pratique suggéreront la création d'institutions qui hâteront toujours cette évolution, en donnant aux syndicats ouvriers d'autres raisons de se former et de vivre que l'organisation de la lutte des classes et le plaisir de s'enivrer de formules révolutionnaires, moins riches de sens que de déceptions cruelles.

Le jour où d'un commun accord avec ceux des patrons les représentants des ouvriers auront à discuter paisiblement les conditions du contrat de travail, le jour où dans toute usine, dans tout atelier, dans toute industrie s'établira la pratique du contrat vraiment libre, c'est-à-dire où la mauvaise foi de l'une quelconque des parties se brisera contre la résistance

organisée de l'autre, ce jour-là, les ouvriers éclairés verront qu'ils ont mieux à faire que formuler des revendications stériles ou déclarer des suspensions de travail arbitraires, les grèves qui désolent l'industrie seront taries dans leur source principale et il régnera dans le vaste monde du travail une douce atmosphère de concorde et de paix !

TROISIEME PARTIE

ETUDE DES DÉCRETS AU FOND

A part la différence résultant du caractère obligatoire ou facultatif de l'insertion des conditions du travail, l'article 1^{er} qui donne l'énumération de ces dernières est identique dans les trois décrets. En voici le texte :

« Article 1. — Les cahiers des charges des marchés
« de travaux publics ou de fournitures passés au nom
« de... devront ou pourront contenir des clauses par
« lesquelles l'entrepreneur s'engagera à observer les
« conditions suivantes :

«.... 1° Assurer aux ouvriers et employés un jour de
« repos par semaine ; 2° N'employer d'ouvriers étran-
« gers que dans une proportion fixée par l'administra-
« tion, selon la nature des travaux et la région où ils
« sont exécutés ; 3° Payer aux ouvriers un salaire nor-
« mal égal pour chaque profession, et dans chaque
« profession pour chaque catégorie d'ouvriers, au taux
« couramment appliqué dans la ville ou la région où

« le travail est exécuté; 4° Limiter la durée du travail
« journalier à la durée normale du travail en usage,
« pour chaque catégorie, dans la dite ville ou région.
« En cas de nécessité absolue, l'entrepreneur pourra,
« avec l'autorisation expresse et spéciale de l'Adminis-
« tration, déroger aux clauses prévues aux § 1^{er} et 4^o
« du présent article. Les heures supplémentaires de
« travail ainsi faites par les ouvriers donneront lieu à
« une majoration de salaire dont le taux sera fixé par
« le cahier des charges ».

L'article 2 est identique de tous points dans les trois décrets : la clause qu'il vise est également obligatoire pour l'Etat, les départements et les communes.

« Article 2. — L'entrepreneur ne pourra, (ou les
« départements et les communes.... devront insérer
« dans les cahiers des charges une clause par laquelle
« l'entrepreneur s'engagera à ne) céder à des sous-
« traitants aucune partie de son entreprise, à moins
« d'obtenir l'autorisation expresse de l'administration,
« et sous la condition de rester personnellement res-
« ponsable tant envers l'Administration que vis-à-vis des
« ouvriers et des tiers. Une clause du cahier des char-
« ges rappellera l'interdiction du marchandage, telle
« qu'elle résulte du décret du 2 mars 1848, et de l'ar-
« rêté du Gouvernement du 21 mars 1848 ».

Donc ; repos hebdomadaire, limitation du nombre des ouvriers étrangers, garantie du salaire normal et courant, limitation de la journée de travail, nécessité

d'obtenir l'autorisation de l'Administration pour céder à des sous-traitants tout ou partie de l'entreprise et dans tous les cas responsabilité personnelle de l'entrepreneur. — Telles sont les conditions qui sont imposées ou peuvent être imposées aux adjudicataires ou concessionnaires des marchés de travaux ou de fournitures passés au nom de l'Etat, des départements et des communes.

Reprenons cette énumération des articles 1 et 2. —

La première clause est relative au repos hebdomadaire. Elle n'offre aucune difficulté. Le repos hebdomadaire est depuis longtemps entré dans nos mœurs, il est pour mieux dire profondément ancré dans la nature humaine. Du temps où régnait la petite industrie, où le métier pouvait chômer un jour par semaine sans autre préjudice que celui provenant de l'interruption momentanée d'une production encore peu étendue, il n'était guère à craindre que cette loi de nature fût violée. Il en fut autrement lorsqu'avec l'apparition de la grande industrie, se fit sentir l'intérêt d'une production plus abondante pour faire équilibre à la baisse des prix par la quantité des objets vendus et lorsque furent installées dans les usines des machines coûteuses, à vapeur ou à électricité, qu'on ne pouvait arrêter sans dommages considérables, tant à raison de la nécessité de leur amortissement dans un temps donné qu'à raison des frais de leur mise en mouvement.

De ce jour, il y eut intérêt à ce que le repos hebdo-

madaire fût consacré par la volonté de l'autorité publique et si l'Etat n'a pas cru devoir l'imposer sur toute la surface de son territoire à l'industrie privée, soit parce qu'il ne s'en est pas reconnu le droit soit parce qu'il a reculé devant les difficultés auxquelles pareille prescription se heurterait dans la pratique, du moins, dans les limites de sa compétence, a-t-il imposé à ses entrepreneurs vis-à-vis de leurs ouvriers l'observation du repos hebdomadaire.

Ce jour de repos doit autant que possible être le même pour tous les ouvriers, cela « pour ne pas désorganiser les chantiers et pour permettre au personnel surveillant de profiter lui-même de cet avantage » (1). Ce jour sera celui qui est consacré par les usages locaux, c'est-à-dire en général le dimanche.

Vient en second lieu, dans l'énumération faite par les décrets, la limitation du nombre des ouvriers étrangers. Cette prescription que nous retrouvons dans la plupart des revendications des ouvriers dont les délibérations du Conseil municipal de Paris et les propositions de lois déposées au bureau de la Chambre des Députés se faisaient l'écho, absente au contraire du vœu émis par le Conseil supérieur du travail en 1897, réapparaît dans le rapport de M. P. Baudin qui la justifie par la raison qu'elle tend à entraver l'avilissement

1. Cf. Instruction ministérielle relative à l'application des décrets du 10 août 1899.

des salaires. Mais tandis que dans le rapport de la commission du travail déposé à la Chambre le 3 mars 1899, l'insertion de cette clause, ainsi que de la précédente, devait être obligatoire pour les communes, le décret de 1899 ne la rend pour elles que facultative. Il ne pouvait faire davantage.

Pas plus que le législateur, le Gouvernement ne pouvait s'aviser de fixer d'avance pour tout le territoire et pour toutes les industries, la proportion d'ouvriers étrangers qu'il convenait d'admettre. Il a laissé ce soin à l'administration intéressée. Celle-ci s'inspirera de la nature des travaux et de l'inaptitude ou de la répugnance plus ou moins grandes des populations ouvrières indigènes à les exécuter. C'est ainsi que dans certaines régions du Midi de la France, on laisse volontiers aux Espagnols les besognes ingrates des défrichements et des terrassements.

Ainsi donc, la proportion maxima des ouvriers étrangers à admettre doit être fixée au cahier des charges, à moins qu'il ne s'agisse de chantiers où pour des raisons spéciales, l'intérêt de la défense nationale par exemple, la main d'œuvre étrangère est totalement proscrite.

Vient ensuite la clause la plus importante, celle qui a donné lieu aux plus vives critiques et prise aux plus graves difficultés. C'est la clause relative à la garantie du « salaire normal et courant ».

Le texte des décrets diffère sur ce point très sen-

siblement de celui de la fameuse Charte ouvrière du Conseil municipal de Paris, de la délibération du 2 mai 1888. Celle-ci ordonne le paiement aux ouvriers dans chaque catégorie de profession d'un salaire minimum inséré à la série et de nature à assurer l'existence des travailleurs. Les décrets du 10 août ne visent nullement à introduire un tarif de salaires qui tienne compte des besoins des ouvriers, ils ne visent que le salaire normal et courant.

En revanche, le texte des décrets se rapproche beaucoup de celui du vœu du Conseil Supérieur du Travail de 1897 dans lequel nous lisons les mots : « obligation pour l'entrepreneur de se conformer au « taux des salaires... considérés comme normaux et « courants dans la ville ou la région où le travail est « exécuté », et du texte adopté par la commission du travail de 1899 dans lequel nous lisons : « payer aux « ouvriers un salaire normal égal pour chaque catégo-
« rie au taux couramment appliqué dans la ville ou la
« région où le travail est exécuté... »

Déjà, dans le *Monde Economique* du 8 avril 1899, dès avant que le Gouvernement eût fait sien le projet de loi élaboré par la Commission du Travail, M. Beauregard faisait remarquer l'étrangeté d'un pareil langage et le danger qu'il y aurait à l'entendre avec des oreilles d'économiste. Il faut en effet, pour le comprendre, oublier toutes les définitions données par l'Ecole de ces mots « salaire normal », « salaire courant ». Ces

expressions, ici accouplées, sont loin d'être synonymes dans le langage économique. Le salaire normal est en effet, comme dit M. Beauregard, « un salaire idéal, « une pure conception de l'esprit. Le salaire courant est « le salaire réalisé en fait. Or celui-ci n'est presque « jamais égal au premier ».

La discussion qui s'était élevée au sein de la commission au sujet du maintien ou de la suppression de ce mot « salaire normal » nous éclaire sur son véritable sens. Il exprime l'idée qu'il s'agit d'un cours des salaires établi en dehors de l'influence des éléments perturbateurs provenant du système des adjudications au rabais et de l'importance des travaux publics, qui ont pour effet d'abaisser le salaire au-dessous du taux normal.

Ce salaire normal est loin d'être uniforme. Il varie en fait suivant les professions, les ouvriers et les régions. Faudra-t-il enregistrer toutes ces fluctuations ou seulement celles qui tiennent aux professions et aux lieux, de façon à établir un prix unique dans chaque région pour tous les ouvriers d'une même profession, sans tenir compte des différentes catégories qui peuvent exister dans cette profession, à plus forte raison des aptitudes individuelles différentes des ouvriers ?

Les dispositions établies par des décrets ont plus de souplesse : elles sont en effet conçues en ces termes : « payer aux ouvriers un salaire normal égal pour « chaque profession et dans chaque profession pour

« chaque catégorie d'ouvriers, au taux couramment
« appliqué dans la ville ou la région »... Elles ne vont
pas jusqu'à discerner les capacités individuelles des
ouvriers pris isolément : ce ne serait plus alors un
salaire normal ! Mais il est possible et nécessaire de
subdiviser chaque profession en autant de spécialités
distinctes qu'en consacrent les usages et de prévoir
pour chacune de ces spécialités un salaire différent
suivant ces mêmes usages. De même on peut et doit
distinguer dans certaines professions les ouvriers ou
compagnons et les aides ou manœuvres. Ainsi voyons-
nous, dans un Bordereau des salaires envoyé au minis-
tère du commerce par le préfet de la Gironde, borde-
reau dressé en exécution de la loi nouvelle à propos des
travaux de construction de digues en terre autour d'un
terrain affecté à des dépôts de produits de dragages du
port de Bordeaux, les salaires varier de 3 fr. 50 à 4
fr. par jour suivant qu'il s'agit de manœuvres ou d'ou-
vrier terrassiers.

Mais là s'arrêtent les subdivisions. « Et il serait con-
« traire aux prescriptions des décrets de prévoir des
« taux de salaires différents pour rétribuer suivant
« leurs aptitudes professionnelles des ouvriers em-
« ployés à des travaux identiques. » (1) Dans ce cas
en effet on ferait l'entrepreneur juge de ces aptitudes

1. C. Instruction ministérielle relative à l'application décrets du
10 août 1899.

individuelles et cela ne serait pas sans danger pour les ouvriers qui la plupart du temps verraient par ce moyen annihilées les dispositions protectrices de leur salaire.

Que dire du travail à la tâche? Faut-il ici laisser toute liberté à l'entrepreneur, à condition qu'il paie par ce moyen aux ouvriers un salaire au moins égal à celui qui leur est payé pour le même travail fait au temps? En d'autres termes, les bordereaux ne doivent-ils contenir que des salaires à l'heure ou à la journée? Voici la distinction qui est indiquée par l'Instruction ministérielle : « Lorsqu'il existe pour des travaux aux « pièces un tarif bien défini et couramment usité dans « la région, l'Administration devra inscrire ce tarif « dans les bordereaux... Dans le cas contraire, l'entre- « preneur ou le fabricant restera libre d'établir chez lui « tel mode de rémunération du travail qui lui paraîtra « le plus convenable ».

Les décrets parlent du taux couramment appliqué « dans la ville ou la région » où le travail est exécuté. Pour la ville, si elle est assez importante pour qu'un taux normal des salaires des différentes catégories d'ouvriers ait pu s'y établir, pas de difficultés. Dans le cas contraire, comment délimiter la région? Ce terme est excessivement vague. Tout dépendra des circonstances. Il comprend, en outre de la commune où s'exécutent les travaux, les communes voisines et généralement tout le territoire où règnent d'à peu près

semblables conditions du travail. La région pourra être constituée par un canton ou par plusieurs, par un ou plusieurs arrondissements, par un ou plusieurs départements ou par des fractions de chacune de ces circonscriptions administratives.

Pour la durée du travail, qui doit être limitée à la durée normale en usage pour chaque catégorie dans la ville ou la région, on s'est inspiré des mêmes principes que pour le taux des salaires et l'on se heurte aux mêmes difficultés pratiques que nous verrons plus loin, moindres pourtant en ce sens que les limites de variations des durées du travail journalier sont beaucoup moins larges que celles des salaires.

En cas d'urgence ou de nécessité absolue, il pourra être passé outre à cette prescription relative à la durée du travail, comme aussi à celle relative au repos hebdomadaire. Mais les abus que pourrait entraîner l'admission de ces exceptions ont été prévus. Ils seraient corrigés par une double précaution :

1° L'obligation pour l'entrepreneur d'obtenir une autorisation de l'administration ;

2° Le paiement d'un salaire proportionnellement plus élevé pour le travail fait en dehors des heures ou des jours normaux, le taux de ce « sursalaire » devant être prévu par le cahier des charges.

Enfin l'article 2, sans prohiber complètement la sous-entreprise, ce qui eût été excessif, la regarde avec défiance, la subordonne à la nécessité d'une autorisa-

tion de l'Administration et déclare le cédant personnellement responsable de l'exécution des clauses relatives aux conditions du travail. Et, comme pour mieux marquer ses soupçons à son égard, le § 2 de l'article 2 exige qu'une clause du cahier des charges rappelle l'interdiction légale du marchandage.

Ayant achevé le commentaire rapide des articles relatifs à l'énumération des conditions du travail que doivent ou peuvent renfermer les cahiers des charges, passons à l'examen des principales difficultés que leur mise en œuvre a suscitées. Ces difficultés se rapportent : 1°) A l'étendue d'application des décrets.

2°) A la détermination du taux normal des salaires et de la durée normale du travail.

3°) A la date de la constatation de ces salaires normaux et de ces durées normales.

4°) A la révision des bordereaux.

5°) A la question des demi-ouvriers.

5°) Enfin aux sanctions.

1° Etendue d'application des décrets.

Sur ce point, il fallait nécessairement préciser quels travaux, quelles fournitures seraient soumis à la législation nouvelle des conditions du travail.

Faute de le faire, on aurait permis de soutenir, en vertu d'une interprétation large des mots « travaux et fournitures » que les décrets étaient applicables à

un nombre considérable d'industries privées. Cela aurait peut-être bien constitué le meilleur moyen de propagation de l'usage des conditions du travail, mais aussi une atteinte indirecte très grave à la liberté des particuliers. Une fois admis en effet le principe de l'application des décrets non seulement aux ouvriers directement employés par l'entrepreneur, mais encore à ceux qui ont fabriqué les divers objets par lui mis en œuvre, il est impossible de s'arrêter en chemin et illogique de ne pas étendre la mesure à toutes les industries. Celles-ci se relient étroitement les unes aux autres pour constituer des filières plus ou moins longues, ayant à leur origine le travail le plus grossier, celui d'extraction ou de transport des matières premières, à leur base le travail le plus fini, le plus achevé, en passant par toutes les diverses transformations imprimées au produit avant d'arriver à sa perfection dernière. « Veut-on rechercher, disait M. Baudin (1), par exemple à propos de la construction d'un navire les salaires des ouvriers qui ont fabriqué l'acier, la fonte, le cuivre, qui ont extrait le minerai, la houille, qui ont façonné les mille produits usuels dont s'approvisionne tout constructeur ?

« Prenons un chantier de travaux publics, disait M. Jules Many au conseil Supérieur du Travail (2), vous déterminerez les salaires normaux des terras-

1. Rapport du 3 mars 1899 au nom de la *Commission du Travail*.

2. *Septième session*, décembre 1897, page 54.

« siers, des maçons, des manœuvres, mais une entre-
« prise est chose complexe. Fixerez-vous les salaires
« des carriers employés à la carrière d'où sont tirées
« les pierres de taille, des ouvriers de l'usine de ciment
« où s'approvisionne l'entreprise, des bûcherons qui
« ont coupé les bois, des fondeurs qui ont fondu les
« pièces de fonte et ainsi de suite ?

Ainsi donc le premier pas franchi, il faudrait aller jusqu'au bout et alors, répétons-le, ce serait l'industrie toute entière qui serait enserrée dans les mailles étroites d'une réglementation, en apparence imposée seulement à l'Etat.

On n'est pas allé si loin et très minutieusement on a localisé en termes précis l'action de la mesure qu'on se proposait d'imposer ou de permettre d'imposer. L'article 1^{er} parle en effet « de chantiers ou ateliers organisés ou fonctionnant en vue de l'exécution du marché » De ce texte, il résulte que deux conditions sont nécessaires pour l'application des dispositions nouvelles.

1° Il faut que les travaux soient exécutés ou les fournitures fabriquées spécialement pour le compte de l'Etat.

2° Qu'ils soient faits soit dans les chantiers de l'Etat, soit dans les ateliers organisés ou fonctionnant en vue de l'exécution du marché.

Les décrets sont donc certainement applicables aux travaux faits sur un chantier de l'Etat, et même aux

travaux faits dans une usine d'un particulier si cette usine n'a été établie que pour fournir les objets dont l'Etat a besoin, si les produits qu'elle fabrique sont tels, en raison de leur nature ou de leur quantité qu'il n'y ait pas à prévoir pour eux d'autre acquéreur normal et régulier que l'Etat. Exemple : la fourniture des draps de troupes ou d'uniformes pour agents d'une grande administration, comme les Postes et Télégraphes.

La question devient plus délicate quand cette usine appartenant à un particulier approvisionne à la fois le marché de l'Etat et le marché privé, comme lorsqu'il s'agit de fournitures courantes, telles que charbons, farines, chaux, etc. ; plus délicate encore si au lieu d'un fabricant nous faisons intervenir un marchand, surtout quand c'est d'une façon indirecte et par l'intermédiaire d'un adjudicataire que l'Etat s'adresse à eux.

Dans tous ces cas, les décrets sont inapplicables. Dans l'hypothèse où c'est à un fabricant, à un industriel proprement dit et non à un marchand qu'a recours l'adjudicataire des travaux publics, il serait pourtant excessif d'exiger que l'usine fonctionne exclusivement pour le compte de l'Etat. Car il serait alors trop facile à cet industriel d'éviter l'application des décrets de 1899 : il lui suffirait de faire confectionner n'importe quel objet qu'il destinerait à la clientèle privée. Nous dirons donc que, pour l'entrée en vigueur des dispositions relatives aux conditions du travail, il faut seule-

ment que l'atelier ou l'usine fonctionne principalement en vue d'approvisionner l'Etat.

Mais cela même entraîne des complications infinies et des difficultés parfois insurmontables. Comment distinguer, dans une même usine, sur un même chantier, les ouvriers travaillant pour l'Etat de ceux qui travaillent pour les particuliers? Déjà, M. Cheysson faisait remarquer au Conseil Supérieur du Travail en décembre 1897, que « certains ouvriers, tels que les mécaniciens du moteur qui commande l'usine, les manœuvres, sont affectés à des services généraux qu'il est impossible de ventiler entre les diverses destinations. En outre, une même machine sert à percer, river, poinçonner, raboter aussi bien les poutres privées que les poutres municipales ». Comment dès lors, distinguer les ouvriers et les moments auxquels s'appliquera le minimum de salaire? Et l'on pourrait multiplier les exemples.

D'ailleurs cette distinction difficile réalisée, voit-on le patron d'une usine où se coudoieraient des ouvriers travaillant pour le compte des particuliers et des ouvriers travaillant pour le compte de l'Etat, payer à ceux-ci des salaires différents, à rendement égal d'ailleurs et par ce seul fait qu'ils auraient le privilège de fabriquer des objets destinés à l'administration?

Il peut enfin se trouver des cas où la proportion des ouvriers qui seront ainsi protégés légalement sera insignifiante eu égard au nombre total de ceux qui colla-

borent de près ou de loin à la tâche commune. M. Cheys-son cite l'exemple des grands viaducs du genre Cantilever qui se font actuellement aux Etats-Unis et au Canada : « Un viaduc de ce genre, long de 500 mètres « et haut de 49 mètres a été élevé sans échafaud en 28 « jours : le montage sur l'Ohio de deux grandes tra- « vées de 158 mètres s'est effectué dans le délai de « six jours pour la première, de quatre jours pour la « seconde. Ces tours de force de rapidité dans le « montage s'achètent par une longue préparation dans « les ateliers ».

*2° Détermination du taux normal des salaires
et de la durée normale du travail.*

Des deux griefs élevés par le Conseil général des Ponts et Chaussées contre la partie de la réforme relative à la garantie du salaire normal et courant, l'un était que cette réforme serait dangereuse, parce qu'il serait impossible de constater ce salaire courant. Dans la session du Conseil Supérieur du Travail de décembre 1897, des objections avaient été soulevées, par M. Cheys-son notamment, contre l'application de la clause du salaire minimum. Sans doute, il faut reconnaître que l'établissement par l'Etat d'un salaire minimum proprement dit se heurterait à des difficultés pratiques peut-être insurmontables, car à moins d'établir le salaire uniforme, égal pour tous, comment une loi, un

décret même, un arrêté d'une autorité administrative quelconque pourraient-ils avoir assez de souplesse pour tenir compte de toutes les nuances tenant à la qualité de l'ouvrier, à la difficulté de l'ouvrage, au prix de la vie, à mille conditions variables suivant les lieux et les industries?

Le problème est simplifié dans une très large mesure quand il s'agit, comme c'était le cas en 1897 et comme c'est le cas depuis 1899, non pas de fixer un salaire minimum, mais de faire constater les salaires courants payés dans la localité ou la région où sont exécutés les travaux.

Pour simplifié qu'il soit, le problème est encore loin d'être facile à résoudre ou du moins sa solution, qui paraît parfaite en théorie, rencontre dans l'application toutes sortes de difficultés. Voici le moyen imaginé par les décrets de 1899 pour permettre aux administrations intéressées d'appliquer dans la pratique les dispositions de l'article 1^{er}. Nous le trouvons dans l'article 3 qui est ainsi conçu :

« Article 3. — La constatation ou la vérification du
« taux normal et courant des salaires... sera faite par
« les soins de l'Administration qui devra : — 1^o Se
« référer autant que possible aux accords entre les
« syndicats patronaux et ouvriers de la localité ou la
« région ; — 2^o A défaut de cette entente, provoquer
« l'avis de commissions mixtes composées en nombre
« égal de patrons et d'ouvriers, et, en outre, se munir

« de tous renseignements utiles auprès des syndicats
« professionnels, conseils de prud'hommes, ingénieurs,
« architectes départementaux et communaux et autres
« personnes compétentes. Les bordereaux résultant de
« cette constatation devront être joints à chaque cahier
« des charges, sauf dans les cas d'impossibilité maté-
« rielle. Ils seront affichés dans les chantiers ou ate-
« liers où les travaux seront exécutés. Ils pourront
« être révisés, sur la demande des patrons ou des ou-
« vriers, lorsque des variations dans le taux des salai-
« res ou la durée du travail journalier auront reçu une
« application générale, dans l'industrie en cause. Cette
« révision sera faite dans les conditions indiquées sous
« les n^{os} 1 et 2 du présent article. Une révision cor-
« respondante des prix du marché pourra être réclamée
« par l'entrepreneur ou effectuée d'office par l'adminis-
« tration, quand les variations ainsi constatées dans le
« taux des salaires... dépasseront les limites détermi-
« nées par le cahier des charges... ».

L'accord entre les patrons et les ouvriers est donc le moyen préconisé pour la constatation des salaires courants.

C'est à cette idée que s'étaient arrêtés en 1897 le Conseil supérieur du Travail et en 1899 la commission de la Chambre des députés.

« L'examen de ce vœu, disait M. de Mun au Conseil
« supérieur du Travail, ouvre nécessairement la ques-
« tion des corps professionnels ».

Et M. Mesureur se réjouissait d'y voir une œuvre de décentralisation par excellence : « L'Etat ne peut pas « savoir ce qui se passe à Bordeaux, à Lille, à Mar- « seille en matière de travaux publics et il paraît tout « de suite que le concours le plus éclairé sera fourni « par les organisations patronales et ouvrières qui « viendront apporter leur avis et leur témoignage que « l'administration préfectorale contrôlera par l'inter- « médiaire des hommes qui s'occupent plus spéciale- « ment des travaux publics ».

Fixation ou plutôt constatation du taux normal et courant des salaires soit par les corps professionnels dont avait parlé M. de Mun, soit par les syndicats jouant le rôle que leur attribuait M. Millerand, soit par les Chambres de Travail dont MM. Villard, Mesureur et Jules Many demandaient la création, constatation contrôlée par les soins de l'administration, voilà l'idéal !

Malheureusement notre pays n'est pas un pays comme l'Angleterre où les groupements ouvriers sont depuis longtemps organisés et très fortement constitués, où depuis de nombreuses années les Trade Unions sont parvenues à obtenir des patrons le « fair wage » ou salaire normal, de telle sorte que, la résistance une fois brisée des comités locaux, des conseils de paroisse et du Parlement, il ne restait qu'à enregistrer purement et simplement ce tarif syndical déjà connu et appliqué.

Chez nous, l'association en général et particulièrement l'association professionnelle sont des institutions de date plus récente et par suite de force moindre. Fallait-il attendre qu'elles eussent atteint l'âge adulte pour leur confier la mission de constater le salaire normal ? Ou ne convenait-il pas de les charger de ce soin dès avant leur parfait développement dans l'espoir que l'on aiderait ainsi à leur pleine constitution ?

C'est à cette dernière résolution que s'était arrêté le Conseil supérieur de Travail, désireux avant tout d'éviter l'arbitraire administratif. Il avait émis le vœu suivant ; « Ces conditions de salaires et de durée du
« travail seront constatées par les administrations in-
« téressées, qui devront s'entourer de tous les ren-
« seignements nécessaires et prendre l'avis de com-
« missions mixtes composées de patrons et d'ou-
« vriers ».

Cette formule, qui devait être adoptée à peu près littéralement par le projet de la commission législative et par les décrets du 10 août était combattue par le Conseil Général des Ponts et Chaussées. Il protestait contre la fixation du salaire courant par l'administration, disant qu'on avait tort d'invoquer l'exemple de l'Angleterre. Dans ce pays, en effet, l'autorité n'intervient que pour homologuer les accords des intéressés et ces accords ne sont au fond régis que par la loi de l'offre et de la demande. Mais, comme le faisait remarquer M. P. Baudin, tout ce que cela prouve, c'est que

là où il y a accord des syndicats, les administrations doivent s'y conformer. L'adjonction des mots « autant que possible », qui se trouvent dans les décrets de 1899 comme ils se trouvaient dans la proposition de loi issue de la commission, n'a d'autre but que de permettre de résoudre les difficultés au cas où les syndicats ne seraient pas d'accord, ou de déjouer les manœuvres frauduleuses qui pourraient venir de l'une ou l'autre des deux parties.

Voilà tout ce qui se dégage du rapport du Conseil général des Ponts et Chaussées : c'est que là où le développement des syndicats le permet, c'est à eux que doit revenir la tâche de fixer le salaire normal.

Mais cet amendement au texte du vœu du Conseil Supérieur du Travail réalisé, fallait-il abandonner la réforme parce qu'elle ne pouvait être faite selon cet idéal que pour partie ? De ce que le réseau des corps professionnels n'enserrait encore, et parfois très faiblement, qu'une petite partie du territoire français, fallait-il renoncer à accorder à cette petite portion le bénéfice de dispositions reconnues souhaitables ?

On a cru mieux faire en étendant la réforme à tout le pays, et alors, pour les industries et les régions où l'organisation des syndicats était nulle ou précaire, on a imaginé des combinaisons destinées à la suppléer, en attendant le jour où les groupements professionnels auront définitivement conquis l'industrie française tout entière.

Dans l'organisation de ces mesures provisoires, on a tenu à se rapprocher le plus possible de l'idéal réalisé en Angleterre. On a décidé que là où les ententes entre syndicats patronaux et ouvriers feraient défaut, on aurait recours à des commissions mixtes, c'est-à-dire composées de représentants en nombre égal de patrons et d'ouvriers, et aussi à tous renseignements utiles puisés auprès des syndicats professionnels, conseils de prud'hommes, ingénieurs, architectes départementaux et communaux et autres personnes compétentes.

Peut-être estimera-t-on qu'au lieu de provoquer ainsi la formation et l'avis de commissions mixtes là où n'existent pas des syndicats ou bien là où ces syndicats n'ont pas établi des tarifs normaux, il eût été plus simple d'enregistrer les taux courants déjà admis, les prix ou la durée du travail déjà établis dans les accords préexistants, accords intervenus, non pas entre corps organisés, mais entre patrons et ouvriers considérés isolément.

Plus simple, c'est possible, car tous ces tarifs individuellement établis se ramènent en fait, par le jeu de la loi de l'offre et de la demande, et sans le secours d'aucune force extérieure, à un niveau commun, qui ne peut longtemps ni de beaucoup être franchi en hausse ou en baisse.

Cependant, on s'est défié de ces contrats particuliers. On a craint que cette fameuse loi de l'offre et de

la demandre eût pour l'une des parties des complaisances qu'elle aurait refusées à l'autre, au moins dans certaines régions, et par suite que les ouvriers fussent disposés à chercher dans les grèves le moyen d'obtenir un accord qu'il valait bien mieux réaliser par le moyen pacifique d'une entente préalable.

Ajoutons qu'on a voulu stimuler aussi le zèle laborieux des syndicats, leur indiquer d'une façon détournée quelle devait être dans l'avenir leur principale préoccupation et les déterminer à chercher dans des contrats librement débattus et loyalement exécutés les garanties que trop souvent aujourd'hui ils essaient de puiser dans de brusques suspensions de travail, dans de vaines manifestations où le plus clair de leurs économies est sacrifié à des entreprises chimériques ou à des manœuvres plus ou moins avouables et qui n'ont d'autre résultat que d'exaspérer les patrons et de les détourner de concessions qu'ils auraient peut-être accordées à l'amiable.

Voici ce qu'à ce sujet constatait la commission parlementaire anglaise en 1897 : « La résolution appliquée
« depuis six ans ne paraît pas avoir eu d'influence
« fâcheuse sur les relations entre employeurs et em-
« ployés : au contraire ; elle paraît avoir contribué à
« faire conclure des conventions entre patrons et ouvriers
« sur le taux des salaires et sur les conditions du tra-
« vail ».

Telle a si bien été la secrète pensée des auteurs des

décrets du 10 août 1899, de piquer l'amour-propre des syndicats en établissant à côté d'eux des commissions mixtes rivales, ayant pour mission de suppléer à leur mauvais vouloir ou à leur incapacité et si nous pouvons ainsi dire de leur faire honte, que M. P. Baudin, dans le lumineux rapport auquel le Gouvernement a puisé la plupart de ses inspirations, estimait que ces commissions mixtes étaient destinées à se retirer peu à peu devant les organisations syndicales : « Elles seront, « disait-il, les organes d'un droit intermédiaire. Elles « prépareront la voie aux syndicats par leur caractère « de pacification et d'entente. Elles introduiront des « habitudes de discussion, de respect et de courtoisie. Elles détruiront des préventions, d'inutiles fiertés ou d'injustes défiances, seuls obstacles souvent « à l'accord loyal qui doit être, selon la formule du « droit, la loi des parties ».

Ce sont de magnifiques promesses : verrons-nous leur réalisation ? Il faut le souhaiter, au moins pour les futures générations. Il faut, par tous les moyens, préparer la voie à ce progrès. Reconnaissons que si les syndicats desquels on attendait tant de bien ont trahi les espérances de leurs promoteurs, c'est parce que ceux-ci ont manqué dès le début de générosité à leur égard, parce qu'ils les ont privés de droits effectifs pour ne les doter que d'un droit de propagande. Empressons-nous de les détourner des luttes politiques et des conflits de grèves, en donnant à leurs discus-

sions et à leur activité des objets plus sérieux et des aliments plus dignes de la mission qu'on a voulu leur confier.

La création des commissions mixtes, prévues par les décrets de 1899, semble faite pour hâter une évolution si désirable. Sans doute, elle ne suffira pas, toute seule, à ramener vers les horizons de paix toute cette armée d'ouvriers syndiqués tournés jusqu'ici, les poings tendus, vers l'édifice social qu'ils accusent de leurs maux et qu'ils menacent de leurs vengeances.

Qu'il nous suffise, pour y applaudir, qu'elle ne provoque au début qu'un petit nombre de défections et que ceux qui ont la charge d'assurer les destinées du pays aident, par d'autres moyens, par d'autres institutions, à enrayer ce mouvement de révolte, à détourner les syndicats des voies périlleuses par lesquelles ils se sont précipités et à leur faire entendre que leur véritable intérêt n'est pas dans la poursuite des chimères dont on les aveugle, mais dans l'exécution loyale des contrats librement et pacifiquement débattus !

Les commissions mixtes qui déjà dans les industries ou les régions où les syndicats sont organisés joueront un rôle bienfaisant, en joueront un tout aussi grand dans celles où ils font encore défaut. On verra peut-être dans l'objet de leurs réunions un motif suffisant de leur permanence et l'on peut espérer que tels ouvriers et patrons qui jusque-là n'avaient pas senti le besoin de s'organiser en corps constitués, se décide-

rout à transformer ces commissions temporaires en syndicats définitifs qui détacheront de leur sein un certain nombre de représentants appelés à débattre les conditions du travail.

C'est donc à l'Administration qu'il appartient, en résumé, de constater et de vérifier le taux normal et courant du salaire, la durée normale et courante de la journée de travail pour les travaux prévus dans les marchés qu'elle passe.

Nous savons par quels procédés elle doit faire cette enquête, quelles autorités elle doit consulter, quelles commissions au besoin elle doit créer.

Ces enquêtes vont-elles nécessairement se reproduire, chaque fois que s'exécuteront, dans une même région, des travaux nouveaux? Cela serait inutile et entraînerait des longueurs. Aussi l'Instruction ministérielle pour servir à l'application des décrets du 10 août recommande-t-elle qu'en ce cas on établisse une série générale des salaires courants et des durées de travail habituelles qui, révisable dans les conditions mêmes où elle aura été établie, sera annexée à chaque cahier des chages.

Il peut arriver que plusieurs administrations soient intéressées aux mêmes travaux, par exemple, l'Administration des Ponts et Chaussées, le Génie militaire, les architectes départementaux, les agents voyers, etc. en ce qui concerne les travaux du bâtiment. Si chacune d'elles procède isolément à l'enquête prescrite,

il pourra se trouver qu'elles arrivent à des constatations divergentes.

Ce désaccord aurait de graves inconvénients. En ce cas, dit le Ministre du commerce, il sera d'une pratique sage et aisée de recourir à l'intermédiaire du préfet pour la confection du bordereau relatif aux travaux usuels, d'autant plus que le préfet peut avoir à faire dresser de semblables bordereaux pour les travaux d'intérêt local.

Outre ce concours exceptionnel prêté par les préfets aux administrations diverses qui font exécuter des travaux, ils peuvent de plus être classés parmi les « personnes compétentes » auprès desquelles l'article 3 prescrit de se renseigner. Ils devront donner leur concours toutes les fois qu'ils en seront sollicités et surtout pour la constitution et le fonctionnement des commissions mixtes.

Pour remplir efficacement ces obligations soit normales soit exceptionnelles, les préfets nommeront une commission administrative (1), composée d'un petit nombre de personnes compétentes et désintéressées, autres par suite que patrons et ouvriers : notamment des représentants qualifiés des administrations appelées à faire exécuter des travaux similaires. Cette commission administrative dressera pour les différentes

1, Ne pas confondre cette commission administrative avec les commissions mixtes dont parlent les décrets. Cf. Instruction ministérielle. — Circulaire aux préfets du 14 novembre 1899.

professions le bordereau des salaires et des durées de travail. Après avoir d'abord divisé chaque profession en catégories bien déterminées et subdivisé chaque catégorie en autant de spécialités distinctes qu'il en existe dans la région où le travail doit être exécuté, la commission administrative se conformera pour l'établissement du bordereau aux prescriptions de l'article 3 : si des accords existent entre syndicats patronaux et ouvriers et qu'ils soient effectifs, qu'ils engagent un assez grand nombre de patrons et d'ouvriers, elle se bornera à les consigner tels quels. Il n'y aura pas de fraude à redouter si ces accords ont été appliqués antérieurement aux enquêtes.

A défaut d'accords préexistants, la commission procédera à une enquête : l'expérience personnelle de ses membres et tous renseignements tirés des séries, des prix pratiqués par les diverses administrations, des prix recueillis auprès des syndicats professionnels, conseils de prud'hommes, ingénieurs, architectes, etc, lui en fourniront les éléments. En outre, elle provoquera dans chacune des régions intéressées l'avis de commissions mixtes, composées de trois ou quatre patrons et de trois ou quatre ouvriers, choisis parmi les conseillers prud'hommes de la profession, les présidents, secrétaires ou membres des syndicats patronaux et ouvriers ou à défaut parmi les personnes de la profession jouissant d'une réputation bien établie de compétence et d'honorabilité. Leur rôle, dit le Ministre, n'est

pas d'exposer des revendications, mais d'aboutir à de simples constatations de fait.

Nous reproduisons ci-dessous un modle d'établissement de bordereau de constatation des taux des salaires et des durées du travail.

1°) *Taux des salaires*

Spécialités	Prix résultant d'accords intervenus entre syndicats patronaux et ouvriers	Prix inscrits aux diverses séries en usage dans la région	Prix pratiqués par telle ou telle administration	Prix résultant d'autres sources de renseignements	Prix constatés par les commissions mixtes			Prix déterminés par la commission administrative (A inscrire au bordereau)
					Accords des patrons et des ouvriers	Dires spéciaux des patrons	Dires spéciaux des ouvriers	
Taillleur de pierres Poseur. Contre-poseur. Ficheur. Pinceur. Bardeur. Maçon. Limousin. Garçon maçon ou limousin. Briquetier Garçon briquetier Carreleur Garçon carreleur.		Autant de colonnes que de séries.	Autant de colonnes que d'Administrations diverses.	Plusieurs colonnes au besoin.				

2°) *Durée du travail*

Comme ci-dessus avec s'il y a lieu les différences entre l'été et l'hiver.

3° *Date de constatation des salaires normaux et des durées de travail normales.*

Cette question très importante, qui a fait l'objet de nombreuses discussions au Conseil supérieur du Travail, est celle de l'époque à laquelle il convient le mieux qu'intervienne l'enquête de l'administration dont il a été parlé ci-dessus pour la constatation du taux courant des salaires et de la durée normale du travail.

Deux systèmes sont en présence, un système dit répressif et un système dit préventif.

SYSTÈME RÉPRESSIF.

Dans le système répressif, l'Administration se borne à insérer dans le cahier des charges une clause générale obligeant l'entrepreneur à payer les salaires courants, sans que ceux-ci soient autrement précisés, et elle n'interviendra que plus tard, s'il y a des plaintes de la part des ouvriers.

Ce système paraît avoir l'avantage d'être très simple et de dégager la responsabilité de l'Administration dans un grand nombre de cas, dans tous les cas même si, par extraordinaire, aucune réclamation ne se produisait, à tout le moins dans ceux où aucune contestation ne s'élèvera.

Il a cependant des vices qui doivent le faire rejeter

dans tous les pays en général et particulièrement en France. Il a pu être pratiqué en Angleterre avec efficacité, grâce à la puissance des *Trade Unions* et à leur utile intervention au cas où les salaires courants ne seraient pas payés. Il en serait autrement en France par la raison, déjà plusieurs fois signalée, que nos syndicats sont encore dépourvus de puissance réelle.

Même en un pays où les groupements professionnels sont florissants, même en Angleterre ce système a des inconvénients qui peu à peu ont amené sa désuétude.

Il est d'abord une source de discussions et de malentendus qui se traduisent par un malaise général et qu'il est beaucoup plus profitable de régler ou de soulever préalablement aux travaux.

Il est ensuite aussi préjudiciable aux intérêts des ouvriers qu'à ceux des entrepreneurs :

Aux intérêts des ouvriers, par la difficulté que ceux-ci auront d'obtenir satisfaction, quand ils formuleront des réclamations. « Si nous attendions, disait M. Keü-
« fer au Conseil Supérieur du Travail, l'intervention
« de l'Etat après le contrat, il y aurait des chances
« pour que les ouvriers ne reçoivent pas satisfaction ».

Ils se plaignent en effet : mais cela ne suffit pas pour qu'on fasse droit à leurs doléances. Il faudra d'abord établir l'exactitude de la plainte et pour cela procéder à l'enquête dont nous avons décrit le mécanisme précédemment. S'il y a des doutes, il faudra recourir aux tribunaux. Pendant toute la durée de l'enquête qui va

se faire et du procès qui va surgir, Les ouvriers demeureront impayés, puisqu'on n'a pas fixé d'avance le taux de leur salaire et que c'est ce taux même qui fait l'objet de la contestation.

C'est donc en fait fermer aux ouvriers la bouche à toute récrimination ou les inciter aux moyens violents, double résultat qui va contre le but de justice et de paix qu'on se propose.

Il faut ajouter, avec M. Cheysson, que la clause, en vertu de laquelle un entrepreneur devrait prendre un engagement qu'on ne peut pas d'avance définir avec précision, serait pour lui singulièrement dangereuse et contrecarrerait le mouvement libéral qui depuis plusieurs années aux Ministères des Travaux Publics et de l'Intérieur a amené la suppression dans les cahiers des charges des clauses dites potestatives, c'est-à-dire ayant pour effet de mettre les entrepreneurs à la discrétion des ingénieurs. Comment, en effet, pourra-t-on démontrer leur culpabilité ? Il n'y a pas, partout comme à Paris des séries de prix et alors « l'ingénieur » devra aller de porte en porte, je ne sais où, prendre « des renseignements qui lui permettent de connaître « le salaire courant et de porter sur la plainte un jugement motivé ».

L'entrepreneur contestera sans doute la décision de l'ingénieur : mais quels tribunaux apprécieront et selon quelle procédure ?

Or, il ne faut pas perdre de vue que les sanctions

peuvent être très graves, puisqu'elles vont jusqu'à la résiliation du contrat, à la mise en régie des travaux et même à la radiation des listes des entrepreneurs admis aux adjudications de travaux publics.

Qu'on se place donc au point de vue des ouvriers ou au point de vue des entrepreneurs, il y a lieu de déplorer les funestes conséquences de ce procès et par conséquent de rejeter le système qui peut lui donner naissance, malgré l'apparente simplicité qui semble au premier abord le rendre plus avantageux.

SYSTÈME PRÉVENTIF

Le second système dit système préventif comporte plusieurs modes d'application :

On peut d'abord demander aux entrepreneurs candidats à l'adjudication de faire connaître eux-mêmes le taux des salaires qu'ils s'engagent à payer à leurs ouvriers, la durée de la journée pendant laquelle ils les occuperont, et alors l'Administration n'accepte que ceux qui s'engagent à payer les salaires ou à observer les durées de travail considérés comme courants.

Comme le système répressif, ce système a l'avantage de décharger l'Administration de la grosse responsabilité qui résulte pour elle d'une constatation toujours délicate.

Mais il n'irait pas sans de graves difficultés d'appli-

cation, notamment celle-ci : Voilà plusieurs soumissionnaires qui se présentent à l'adjudication, proposant des conditions différentes. L'un fait un rabais plus grand, mais l'autre s'engage à payer des salaires plus élevés ou à occuper moins longtemps ses ouvriers. Lequel devra-t-on préférer ?

Ce système était admis au début par le conseil de comté de Londres et aussi par certaines administrations de l'Etat en Belgique. Il a été abandonné, c'est la meilleure preuve de son insuffisance.

Le second mode d'application du système préventif consiste dans la constatation des salaires normaux et des durées normales de travail par l'Administration elle-même, suivant le procédé que nous avons indiqué, au moment même où le cahier des charges est dressé, et dans l'insertion dans ce cahier des charges du tableau ainsi établi, préalablement à l'adjudication. C'est le système français. « Les bordereaux résultant de cette « constatation devront être joints à chaque cahier des charges » (article 3 § 2 décrets 10 août 1899).

Ainsi se trouvent prévenus tous les malentendus, toutes les discussions. L'entrepreneur sait où il va, l'ouvrier le sait aussi, tout le monde est instruit.

C'est aussi le système adopté par le School Board de Londres, (administration scolaire), qui a décidé le 1^{er} octobre 1896 que « le taux des salaires actuellement reconnu sera inscrit à l'annexe du cahier des

charges » : par le Conseil du Comté de Londres (1), qui dans ses derniers marchés a abandonné le système précédent.

1. Les plus récents marchés stipulent : « Dans tous les contrats
« relatifs à l'habillement, le Conseil fixera le minimum des salai-
« res à payer aux ouvriers pour les divers genres de travaux.
« On conservera à l'hôtel du Conseil de comté le tableau des
« salaires et des heures de travail à observer par le conseil dans
« les travaux de construction ou de fabrication que ledit conseil
« décidera de faire exécuter directement sans recourir à une adju-
« cation. Ce tableau sera dressé par le conseil, sur les indications
« fournies par la commission des travaux : il sera basé sur les
« salaires et les heures de travail acceptés et obtenus en fait par
« les divers syndicats ouvriers de Londres, et par les adjudica-
« taires chargés de la fabrication et de la fourniture des matières
« premières ou des articles manufacturés. Il fera partie des régle-
« ments du Conseil.

« L'adjudicataire devra faire travailler ses ouvriers pendant un
« nombre d'heures qui ne sera pas supérieur à celui stipulé dans
« la dite annexe ».....

Suivent les sanctions édictées pour punir les infractions à cette prescription. Un tableau des salaires de 67 professions, des heures de travail, en été et en hiver, avec le taux des heures supplémentaires, des heures de nuit, du travail des dimanches et fêtes est joint à ce cahier des charges.

« S'il n'y a pas de tarif syndical accepté et appliqué dans l'une ou l'autre des industries intéressées, le conseil fixera lui-même le minimum des salaires à payer, le nombre maximum des heures à fournir et les conditions du travail ».

En règle générale, l'Etat anglais (1) a admis le système répressif, les cahiers des charges se bornant à prescrire le paiement des ouvriers au taux courant des salaires de chaque métier, sans indiquer quel est ce taux. Mais cela est possible à l'Etat anglais parce qu'il a à sa disposition, pour le guider dans ses enquêtes, des tarifs déjà connus, ceux établis par les Trade Unions. L'insuffisant développement des syndicats français et la rareté des accords intervenus entre groupements ouvriers et groupements patronaux sont assez de raisons pour qu'en France on n'ait pas pu songer à l'application de ce système.

1. « L'adjudicataire n'est pas tenu de déclarer à l'avance les « salaires qu'il paiera ; mais, en cas de plainte, nous faisons une « enquête, sans nous baser sur le tarif des syndicats ouvriers, « pour savoir quel est le salaire généralement payé dans la localité. Nous avons même enlevé de nos cahiers des charges les « mots « dans le district », parce que le salaire varie parfois dans « un même district : ces mots pouvaient donner lieu à contestation ; ils ne sont pas d'ailleurs dans la résolution. Il suffit de « mettre « salaires courants où le travail est exécuté ». En 1893, « des cloutiers se plaignirent qu'une maison ayant traité la fourniture des clous de mangère avait cédé le travail à un marchand qui exploitait les ouvriers. Le fait fut reconnu exact ; il « était contraire aux clauses du cahier des charges et il y fut mis « fin, quoique l'usage de sous-traiter existe dans ce métier. Le « syndicat des ouvriers cloutiers fut averti de la décision prise ».

(Extrait de la déposition de MM. James Williamson, directeur des *dockyards* et *Tatham Gvoinn*, directeur des *contrats de la marine*).

Nous voyons enfin les salaires indiqués au cahier des charges en Irlande, pour les travaux à la journée, et aujourd'hui à peu près généralement en Belgique. Voici ce que M. de Bruyn, ministre de l'Agriculture et des Travaux publics de ce pays, disait aux ingénieurs à ce propos :

« Du moment que l'Administration doit quand même
« arrêter un semblable bordereau, pourquoi ne pas
« faire un pas de plus en faisant connaître avant l'ad-
« judication ce bordereau aux entrepreneurs concur-
« rents ? On est ainsi logiquement amené à insérer dans
« chaque cahier des charges spécial le taux des salai-
« res normaux de la région, que vous pourrez fixer par
« la comparaison des salaires payés pour des travaux
« similaires... »

Revenons en France. L'article 2 § 2 du décret du 10 août 1899 ajoute : « Les bordereaux seront affichés dans les chantiers ou ateliers où les travaux sont exécutés ». C'est une application d'un principe général sur laquelle il n'y a pas lieu d'insister.

Nous avons, en reproduisant la première partie du § 2 de l'article 3, laissé de côté un petit membre de phrase qui n'occupe pas grand place et qui cependant peut dans la pratique donner lieu à beaucoup de difficultés, peut-être même à des abus.

Après avoir posé le principe général que les bordereaux constatant les salaires courants devront être joints à chaque cahier des charges, l'article ajoute ces

mots : « sauf dans les cas d'impossibilité matérielle ».

Est-ce une exception au système préventif qu'on a voulu introduire par l'addition de ces mots et va-t-on dans un certain nombre de cas, revenir au système répressif ? Serait-ce là une satisfaction partielle accordée à M. Guillemin, dont la commission avait repoussé le contre-projet établissant le système répressif ?

Oui, c'est bien une exception, et une exception très grave par l'élasticité vague des termes dans lesquels elle est formulée mais une exception nécessitée par la force des choses, à la règle générale en vertu de laquelle les salaires courants doivent être constatés dans le cahier des charges. Dans cette mesure, c'est un retour au système répressif.

Il a fallu prévoir en effet que dans certains cas l'établissement préalable du bordereau serait impossible, soit qu'il y eût urgence à mener les travaux, soit qu'on ne connût pas d'avance la région dans laquelle ils seraient exécutés. L'article 6 du projet de loi de la commission avait pour ces hypothèses admis une exception, qui a été reproduite par les décrets du 10 août.

Bien que le texte de ces derniers ne soit pas très précis, on peut deviner leur pensée. Lorsqu'on n'aura pas pu établir d'avance les bordereaux de salaires, on devra les établir aussitôt que possible après l'adjudication et dans tous les cas l'entrepreneur devra s'engager à respecter le taux courant des salaires.

Néanmoins, cette disposition, qui n'a l'air de rien, n'a pas tardé à susciter dans la pratique de graves embarras et à faire éclater unanimes les récriminations des entrepreneurs. Dès le 17 août 1899, un marché de fournitures d'effets d'habillement, destinés aux sous-agents de l'administration des Postes, mettait en application la réforme inaugurée par les décrets du 10 août 1899. Après avoir posé le principe de la nécessité pour l'adjudicataire d'observer les clauses sur les conditions du travail, le cahier des charges stipulait, dans son article 5, qu'aussitôt approuvée l'adjudication par le ministre, les adjudicataires « devraient se mettre en mesure de fournir à l'Administration dans un « délai maximum de deux mois, tous les renseignements relatifs aux villes ou aux régions où le travail « serait exécuté, de manière à lui permettre de pro- « céder aux constatations et vérifications précisées au « décret du 10 août 1899 ».

C'était un des cas visés par la partie finale de l'article 3 § 2. Il y avait impossibilité matérielle pour l'administration à annexer au cahier des charges le bordereau des salaires courants, puisque ceux-ci peuvent varier suivant les diverses régions et qu'en l'espèce on ne savait pas où le travail serait exécuté. De sorte qu'on obligeait les entrepreneurs à produire leurs offres avant d'être fixés sur les conditions du travail qui leur seraient imposées. C'était assez pour provoquer leurs plaintes légitimes. D'autant plus qu'il était douteux que l'Admi-

nistration fût vraiment en présence d'une impossibilité matérielle. Elle eût pu, comme l'a fait remarquer M. Beauregard (1), demander à l'avance à chacun des soumissionnaires où il comptait faire travailler. Elle eût pu même dresser d'office un tableau comprenant toutes les localités où ce genre de travail s'effectue. Mais combien tout cela eût été compliqué ! Il était plus simple de se déclarer aux prises avec une impossibilité matérielle.

Il est à craindre, malgré l'avertissement donné par M. Millerand dans son instruction pour servir à l'application des décrets (2) que le nombre des cas d'impossibilité matérielle finisse par grandir au point que l'exception devienne la règle. Et l'on aboutirait alors à éloigner des adjudications de travaux publics les entrepreneurs sérieux. « On devine ce que feraient les autres pour s'indemniser des pertes qu'ils n'auraient pu prévoir ».

1. *Monde Economique*, 2 décembre 1899.

2. « Chaque Administration devient donc juge des cas où cette « exigence ne saurait être remplie, mais les termes mêmes du « décret lui tracent une règle d'interprétation rigoureuse. L'ex-
« ception introduite dans le décret ne saurait nullement avoir
« pour effet de transformer une règle précise en une simple
« faculté ».

4°. — *Révision des bordereaux*

Pour que la réforme opérée par les décrets du 10 août conservât son vrai caractère, il fallait éviter que la constatation administrative devînt une fixation administrative des salaires et des durées de travail. Or, c'est ce qui se serait produit si l'on avait emprisonné les parties dans des limites d'où elles n'auraient pu sortir.

Il fallait donner à cette constatation originellement faite dans les cahiers des charges assez de fixité pour que l'entrepreneur ne fût pas à chaque instant troublé dans ses prévisions, mais assez d'élasticité aussi pour que les salaires, qui peuvent varier au cours de l'exécution parfois longue des travaux, fussent un reflet aussi fidèle que possible des mouvements de hausse ou de baisse du marché. Des mouvements de hausse surtout, car les ouvriers verraient de mauvais œil que la protection de l'Etat eût pour effet de leur faire toucher des salaires inférieurs à ceux de leurs camarades travaillant à côté pour l'industrie privée. Il est vrai (1) que les salaires ne varient pas autant qu'on pourrait le croire et que dans certaines professions ils restent longtemps stationnaires. Mais il suffit que des modifications soient susceptibles de se produire pour que, si

1. Cf. *Conseil Supérieur du Travail*, novembre 1897, M. Keüfer, p. 31.

l'on a le souci de refléter aussi exactement que possible le taux du marché courant, on doit donner les moyens de les enregistrer.

C'est pourquoi les décrets de 1899 reconnaissent d'une façon permanente aux patrons et aux ouvriers le droit de demander la révision des bordereaux, à la seule condition d'apporter de leurs dires des preuves suffisantes. L'article 3 § 2 s'exprime en ces termes ; « Ils (les bordereaux) pourront être révisés, sur la « demande des patrons ou des ouvriers, lorsque des « variations dans le taux des salaires ou la durée du « travail journalier auront reçu une application générale dans l'industrie en cause... ».

Donc patrons et ouvriers sont sur le pied d'égalité : aussi bien les uns que les autres peuvent demander la révision des bordereaux, mais pas plus pour les uns que pour les autres, cette révision n'est de droit : c'est ce qui résulte des mots « ... pourront être révisés ».

C'est l'administration qui sera juge de leurs réclamations et qui appréciera souverainement si le changement qui s'est produit dans l'état du marché est assez général, assez important pour donner ouverture à révision. Car si elle était obligée de déférer à toute demande émanée des intéressés, sans examiner si elle est fondée sur des faits durables et sérieux, les bordereaux de salaires, sans cesse mis en cause, ne présenteraient plus l'aspect que d'un kaléidoscope où se succèderaient les mouvements de hausse où de baisse

les plus capricieux. L'administration, voyant de plus haut et de façon plus désintéressée, servira ainsi de régulateur aux prétentions extravagantes des parties trop souvent aveuglées par leur intérêt.

Cela, bien entendu, sous réserve du recours de droit commun, c'est-à-dire en l'espèce devant le Conseil de préfecture.

« Cette révision sera faite, ajoute l'article 3, dans
« les conditions indiquées sous les n^{os} 1^o et 2^o du pré-
« sent article », c'est-à-dire dans les mêmes conditions
que l'établissement primitif des bordereaux.

On pouvait concevoir et on avait proposé un système dans lequel les bordereaux une fois dressés seraient demeurés invariables pendant toute la durée des travaux ou n'auraient été soumis qu'à des révisions périodiques, à des dates fixées, non par les oscillations du marché, mais par le cahier des charges.

Dans ce système, tout aléa serait resté à la charge des parties : les ouvriers auraient subi la dépréciation de leurs salaires provenant d'une hausse générale du prix de la main-d'œuvre, et les patrons auraient supporté les conséquences de l'hypothèse inverse.

Mais du moment qu'on admettait les révisions des bordereaux basées sur le fait des oscillations du marché, il fallait assurer les entrepreneurs contre les résultats fâcheux possibles d'un pareil système et les indemniser des élévations de salaires ou des réductions dans la durée du travail qui pouvaient ainsi leur être impo-

sées. Sans cela, on aurait bouleversé toutes leurs prévisions et peut-être compromis, plus que leurs légitimes profits, mais leurs capitaux eux-mêmes. Car on sait combien se trouve amincie de nos jours la marge des bénéfices, combien le prix de vente est rapproché du prix de revient et combien par suite le moindre à coup peut fausser des calculs d'une aussi grande subtilité.

Aussi, a-t-on permis aux entrepreneurs de recourir à l'administration ou à celle-ci d'agir d'office pour une augmentation correspondante du prix de l'adjudication. C'est ce qui se trouve encore dans l'article 3 : « Une « révision correspondante des prix du marché pourra « être réclamée par l'entrepreneur ou effectuée d'office « par l'administration, quand les variations ainsi constatées dans le taux des salaires ou la durée du travail journalier dépasseront les limites déterminées « par le cahier des charges ». Ce n'est donc plus ici l'arbitraire administratif, comme pour la question d'opportunité de révision. Quand la hausse des salaires aura atteint une certaine proportion, fixée d'avance par le cahier des charges, l'indemnité au profit de l'entrepreneur sera de droit.

5° *Des demi-ouvriers.*

La possibilité de révision des bordereaux n'est pas le seul coup porté à la rigidité de la règle. Il en est un autre, dans un ordre différent, dicté par des consi-

dérations d'humanité. C'est l'exception qui concerne les «demi-ouvriers».

Il n'est pas besoin de démontrer que l'égalité est loin d'exister dans la nature entre les êtres et les choses et que c'est chercher l'impossible que vouloir la réaliser. Il y a des hommes mieux doués que d'autres de l'intelligence, de l'énergie, de la force morale, de l'aptitude à prendre des responsabilités, de la patience, de la prévoyance, de l'instinct d'ordre et d'économie, de la vigueur physique et de mille autres qualités diversement distribuées. Ces inégalités qui sont dans la nature, on ne peut pas les détruire. Mais au moins doit-on s'appliquer à les atténuer et surtout à ne rien faire qui les puisse aggraver.

A ceux qui proposaient la constatation administrative des salaires normaux au Conseil Supérieur du Travail on avait reproché de n'avoir aucun souci d'une catégorie d'ouvriers que leur âge plaçait dans une situation, d'infériorité. Voici la réponse qu'avait faite M. Keüfer rapporteur (1) :

« Nous avons aussi l'expérience des choses de l'atelier et de l'usine, et autant que nos honorables collègues, nous avons le souci du lendemain de ceux qui ont usé leur santé par un long et pénible labeur et il serait injuste de supposer que nous voulons les sacrifier pour des intérêts trop exclusifs ». Puis,

1. Cf. Conseil Supérieur du travail, *loco citato*, p. 31.

après avoir cherché dans le passé et jusque dans le Règlement des Ponts et Chaussées des exemples qui montrent qu'on n'a pas eu besoin des adjudications pour renvoyer les ouvriers incapables, inhabiles, inexacts au travail. M. Keüfer ajoutait : « Et enfin, nous sommes très favorable à une disposition qui protégerait les vieux ouvriers : ce n'est donc pas un motif valable pour rejeter notre proposition ».

Le vœu de M. Keüfer est aujourd'hui chose réalisée dans l'article 3, paragraphe dernier, des décrets de 1899 :

« Lorsque l'entrepreneur aura à employer des ouvriers « que leurs aptitudes physiques mettent dans une condition d'infériorité notoire sur les ouvriers de la « même catégorie, il pourra leur appliquer exceptionnellement un salaire inférieur au salaire normal. « La proportion maxima de ces ouvriers par rapport « au total des ouvriers de la catégorie et le maximum « de la réduction possible de leurs salaires seront « fixés par le cahier des charges ».

L'entrepreneur pourra donc employer certains ouvriers de qualité inférieure, puisqu'il lui sera possible de ne leur payer que des salaires proportionnés à leur rendement.

Remarquons, dans le texte que nous venons de transcrire, le silence gardé au sujet de la durée du travail. Ce silence est volontaire. On s'explique en effet très bien que l'exception, déjà admise à ce sujet dans l'ar-

ticle 1^{er}, avant-dernier paragraphe pour le cas de nécessité absolue, n'ait pas été étendue à l'espèce qui nous occupe. L'augmentation du temps de travail pour ces demi-ouvriers n'aurait d'autre résultat que d'aggraver leur situation, en diminuant encore leurs forces physiques, en affaiblissant encore leur force morale et en achevant leur abrutissement.

Remarquons aussi que même l'exception apportée par le texte n'est pas complète et que la liberté de l'employeur ne redevient pas absolue en ce qui concerne ces ouvriers inférieurs. L'exercice de cette faculté est lui aussi réglementé : le salaire de ces incapables ne pourra descendre au-dessous de ce qui est fixé dans le cahier des charges.

Enfin, le nombre de ces demi-ouvriers est réglementé par le cahier des charges : il est proportionnel au nombre total des ouvriers de la catégorie.

On a sans doute voulu par cette disposition assurer la bonne exécution des travaux publics et empêcher qu'en embauchant exclusivement des ouvriers inférieurs ou prétendus tels l'entrepreneur pût se soustraire aux obligations légales.

6° *Des Sanctions.*

Il ne nous reste plus à étudier que les sanctions édictées par les décrets de 1899 pour assurer l'observation de leurs dispositions ou en punir la violation. Le projet de M. Baudin établissait des sanctions péna-

les : amendes de simple police de 1 à 15 fr. pour chaque personne employée contrairement à la loi, — amendes correctionnelles de 10 à 100 fr. en cas de récidive. Les Inspecteurs du travail étaient chargés, à défaut d'agents assermentés des administrations intéressées, de constater les infractions.

Les décrets ne pouvaient ni édicter des sanctions pénales, ni contenir une délégation spéciale aux Inspecteurs du Travail, comme aurait pu le faire une loi. Aussi bien ne l'ont-ils point tenté.

Sont-ils dès lors condamnés à demeurer inefficaces ? Nous savons déjà, par l'historique de la discussion qui a précédé à la Chambre des Députés l'élaboration des décrets, que des sanctions pénales ne sont pas indispensables pour la bonne application de leurs prescriptions.

M. P. Beauregard avait fait remarquer au Parlement que l'action civile et les dispositions des cahiers des charges, notamment la résiliation des marchés et l'exclusion des adjudicataires postérieurs étaient des armes assez graves pour qu'on ne permît pas au gouvernement le droit de les manier, et M. Millerand s'appropriait cette remarque pour répondre à l'un des termes du dilemme dans lequel M. Ch. Graux avait prétendu l'enfermer : l'inefficacité.

Les décrets maintiennent donc une double sanction, qui avait été admise par la commission législative du Travail de 1899 :

1° Les Cahiers des charges devront contenir une clause par laquelle l'administration se réserve le droit d'indemniser directement les ouvriers qui auraient reçu un salaire inférieur au salaire courant et de retenir le montant de cette indemnité sur le cautionnement de l'entrepreneur ou sur les sommes qui lui seraient dûes.

Cette sanction est obligatoire : cela résulte des termes employés par l'article 4 des trois décrets : « Le cahier des charges stipulera que »...

Cette disposition va-t-elle avoir pour effet de faire l'Administration juge des différends qui peuvent s'élever entre patrons et ouvriers ? Ce serait la faire sortir de ses attributions. Voici comment les choses se passeront. Un ouvrier saisit l'ingénieur ou le fonctionnaire quelconque chargé de la direction des travaux d'une réclamation portant sur le salaire.

Est-il constaté que cette réclamation porte exclusivement sur le non paiement du salaire courant, l'ouvrier ayant d'ailleurs travaillé pendant le temps normal ou exécuté la tâche déterminée au bordereau et appartenant à une profession ou à une catégorie bien définie ?

L'entrepreneur sera sommé de payer à cet ouvrier ce qui lui est dû d'après le tarif inscrit au bordereau. Si pour un motif quelconque il se refuse à le faire, le directeur des travaux fera payer l'ouvrier directement et les sommes ainsi avancées seront retenues par voie de précompte sur les prochains mandats de l'entrepreneur.

Est-il constaté au contraire que la réclamation a un autre objet, par exemple, le nombre d'heures de travail faites, la nature de ce travail, la catégorie professionnelle dans laquelle l'ouvrier prétend être rangé, etc, le directeur des travaux renverra les parties devant qui de droit, conseils de prud'hommes, juge de paix, etc.

La retenue opérée sur les sommes dûes aux entrepreneurs constitue un privilège qui prendra rang avant le privilège pour les sommes dûes par les entrepreneurs aux fournisseurs, conformément à la loi du 25 juillet 1891 ayant pour objet d'étendre l'application du décret du 26 pluviôse, — 28 ventôse an II à tous les travaux ayant le caractère de travaux publics (1).

La retenue sur le cautionnement prendra rang après les droits de l'administration intéressée.

Ces retenues, sanction administrative de la non exécution du marché, sont affaire entre l'entrepreneur et l'administration. Les ouvriers n'ayant rien reçu ne peuvent en effet rien retenir et dès lors les litiges s'élèveront entre l'entrepreneur et l'administration seulement.

Cela n'empêchera pas les ouvriers de s'adresser au conseil des prud'hommes ou au juge de paix directement.

1. Loi de 1891. Article unique § 3. « Les sommes dues aux ouvriers pour salaires seront payées de préférence à celles dues aux fournisseurs.

Mais ils ne pourront cumuler les sommes qu'ils toucheront ainsi avec celles provenant des retenues. Il faudra les déduire.

2^o). La deuxième sanction consiste dans la radiation de l'entrepreneur des adjudications publiques et marchés. C'est une exclusion générale. Elle n'intervient qu'en cas de violation réitérée des prescriptions du cahier des charges.

Elle est temporaire ou définitive.

Enfin elle est facultative.

Elle est édictée par l'article 5 et dernier ainsi conçu :
« Lorsque des infractions réitérées aux conditions du
« travail auront été relevées à la charge d'un entrepre-
« neur le ministre pourra, sans préjudice de l'applica-
« tion des sanctions habituelles prévues au cahier des
« charges, décider, par voie de mesure générale de
« l'exclure, pour un temps déterminé ou définitive-
« ment, des marchés de son département.

D'autres sanctions peuvent résulter des stipulations du cahier des charges.

QUATRIÈME PARTIE

APPLICATIONS DES DÉCRETS

Conclusion.

La dernière partie de cet ouvrage devrait comprendre l'étude des applications pratiques qui ont été faites de la législation de 1899.

Nous avons fait l'historique de son élaboration, nous avons vu quelles luttes elle avait dû traverser, par quelles péripéties elle était passée, par quels moyens détournés elle avait tenté de s'insinuer avant d'être enfin consacrée par le Gouvernement dans les décrets du 10 août.

Nous avons vu également que même après cette consécration la paix n'avait pas été signée et que la bataille s'était poursuivie, ardente, se livrant non plus sur le principe économique d'où procédait la réforme, ou sur des applications anticipées faites de celle-ci par des administrations municipales plus ou moins autorisées, mais sur la légalité même du procédé par lequel elle avait été réalisée, les uns prétendant que le Gou-

vernement avait usurpé les droits du législateur, les autres qu'il était resté dans les limites de ses attributions.

L'historique de cette période mouvementée achevé, il serait intéressant de le reprendre, du moment de l'entrée en vigueur de la législation nouvelle jusqu'à nos jours et de voir si dans cette période de paix elle a justifié les appréhensions de ses adversaires ou les espérances de ses apologistes, si elle a été accueillie dans le pays avec ces élans d'enthousiasme ou ces mouvements de réprobation qui attestent sa gravité et son importance ou au contraire avec cette indifférence qui fait un si violent contraste avec les passions des hautes sphères gouvernementales ou parlementaires.

Pour commencer par les ennemis de l'introduction des conditions du travail dans les adjudications de travaux publics, était-il vrai de dire que la mesure était dangereuse et subversive au point de vue social, qu'elle était une application partielle des doctrines collectivistes tant redoutées ? Ou bien cette terrible vision ne s'est-elle révélée qu'aux yeux de nos législateurs pour s'évanouir aussitôt la réforme portée dans le pays ?

Les marchés de travaux publics ont-ils été déclinant et enchérissant, les soumissionnaires sérieux, écrasés sous le fardeau des conditions extravagantes qu'on leur imposait, se sont-ils détournés des adjudications publiques, les finances de l'Etat ou des départements et des communes qui ont usé de la faculté qui leur

était conférée ont-elles subi de plus graves atteintes ?

Ces déplorables effets se sont-ils au moins confinés dans les limites qui leur avaient été assignées dès le début ou se sont-ils propagés au dehors, gangrenant toutes les branches de l'activité, empoisonnant toutes les industries du pays, aussi bien les industries privées que les industries publiques ?

Les salaires « normaux et courants » ont-ils été vraiment constatés par l'administration ou ne s'est-elle pas en réalité arrogé le droit de les fixer ?

Les ouvriers en tous cas, ignorant les subtilités des mots, n'ont-ils pas cru de bonne foi que le salaire normal qu'on faisait miroiter à leurs yeux n'était autre que le salaire minimum et leurs prétentions, déjà suffisamment ardentes, n'ont-elles pas de ce fait reçu quelque surexcitation nouvelle, se traduisant dans la pratique par des grèves toujours plus nombreuses et plus inquiétantes ?

Voilà pour ceux qui voyaient noir. Et pour ceux qui voyaient rose : peut-on dire, à juger les résultats obtenus, que la réforme était vraiment la panacée qu'on nous promettait ? que le mouvement syndical sérieux ait été encouragé ? que les commissions mixtes aient provoqué des créations nouvelles de groupements ouvriers et patronaux ? que les syndicats déjà existants aient fait de meilleure besogne et, de brouillons qu'ils étaient, soient devenus sérieux ? que les nécessités de la constatation des salaires normaux et courants pour

les adjudications publiques aient suscité entre ces syndicats des accords nombreux sur le taux des salaires et les conditions du travail en général ? que les adjudicataires n'aient pas été découragés et que les finances des administrations publiques n'aient souffert aucun mal ? que les fruits bienfaisants de la réforme se soient propagés à toute l'industrie et que de plus en plus les ouvriers et les patrons aient considéré qu'il était de leur intérêt de s'entendre au moment de la formation du contrat de travail sur toutes les conditions de ce contrat, au lieu de les régler après des luttes préjudiciables aux uns et aux autres ?

Il y a évidemment dans les deux partis beaucoup d'exagérations. La réforme de 1899 ne vaut ni tant d'honneur ni tant d'indignité ! Si elle n'a pas encore produit les merveilleux résultats que nous faisaient entrevoir ses promoteurs, peut-être faut-il l'attribuer à sa jeunesse ou à l'influence d'éléments perturbateurs qui en ont faussé le mécanisme. C'est ainsi qu'il serait certainement outré de prétendre qu'elle a favorisé en quelque façon le mouvement gréviste qui s'est développé chez nous en de si cruelles proportions dans ces dernières années. Il est à présumer que les grèves n'auraient été ni plus ni moins nombreuses si les décrets n'avaient pas existé.

Malheureusement, trop peu de temps nous sépare de l'entrée en vigueur des décrets du 10 août pour que nous soyions en mesure de porter un jugement sérieux

sur les résultats qu'ils ont produits et pour que nous puissions leur attribuer la vertu magique d'avoir adouci les maux ou inversement rejeter sur eux la faute de les avoir aggravés.

En outre, tant d'éléments divers entrent en combinaison pour concourir à un même effet, qu'il serait téméraire de les vouloir isoler et de les élever, ainsi séparés, au titre de causes uniques ayant produit cet effet.

Trop d'influences différentes se heurtent et s'entrechoquent pour qu'il soit juste de conclure, de ce qu'une législation n'a pas porté les fruits qu'elle promettait, qu'elle soit incapable de les produire : car peut-être ses effets heureux se trouvent-ils paralysés par des influences divergentes qu'on ne soupçonne pas et qu'il faudrait d'abord supprimer.

Il faut bien se mettre en idée que les choses ne vont pas aussi simplement dans la réalité complexe des faits que dans le cerveau des idéologues et qu'il ne suffit pas qu'un système, éclos des méditations d'un savant théoricien, semble parfaitement construit, pour que, transporté dans la pratique, il fonctionne aussitôt sans difficulté.

Il est rare qu'au début une institution, quelle qu'elle soit, ne donne pas à ses partisans des désillusions. Est-ce une raison pour l'abandonner, si plus tard, venant à bout des éléments qui en contrariaient le jeu, elle réalise les promesses qu'elle avait fait concevoir ?

Pourquoi n'en serait-il pas ainsi des décrets du 10 août? Ne les accusons pas des troubles que peut traverser l'industrie, ne les accusons pas de les avoir provoqués ou de n'avoir pas su les éviter, car, à supposer qu'ils soient auteurs de quelque mal, ils ne sont ni les seuls ni les principaux coupables. Ne disons pas non plus qu'ils fonctionnent à merveille, car ils ont vécu trop peu de temps pour qu'ils aient pu vaincre les obstacles que rencontre à ses débuts toute institution nouvelle.

D'autre part, l'absence ou la pénurie de documents qui ont été jusqu'à l'heure centralisés à l'Office du Travail au Ministère du Commerce et de l'Industrie rendrait singulièrement téméraire l'une et l'autre opinion.

Il semble bien, à lire les quelques lettres demandant des renseignements, émanées d'un certain nombre de préfets, soit en leur propre nom comme représentant l'Etat dans les travaux publics nationaux, soit comme porte paroles de Conseils généraux ou municipaux désireux d'appliquer la réforme dans leurs départements ou leurs communes, que cette réforme ait été mal comprise, qu'elle soit venue troubler un état d'esprit profondément enraciné et tout différent de celui qu'elle tend à créer.

C'était là quelque chose de nouveau, et, contrairement à l'ordinaire engouement des hommes et surtout de nous Français, pour ce qui est nouveau, on sent bien que ce quelque chose a soulevé des défiances exa-

gérées, comme aussi des enthousiasmes excessifs, mais ceux-ci plus isolés que celles-là.

On devine le désir de mieux faire et d'accorder aux tendances humanitaires qui se sont accusées très vives en cette fin de siècle des concessions raisonnables.

Mais on devine la peur de l'inconnu, la frayeur du spectre socialiste, surtout à propos de l'application d'une mesure au bas de laquelle on lit la signature d'un ministre suspect.

De là ces velléités de la part des départements et des communes de s'engager dans la voie nouvellement frayée et de là aussi ces timidités, ces hésitations, cette indécision qui semblent dire : « Laissons les autres commencer, nous suivrons après ».

Aussi voyons-nous la plupart des administrations publiques locales, marchant prudemment, pas à pas, décréter l'application des conditions du travail aux adjudications de travaux publics, non pas d'une façon générale, mais au fur et à mesure qu'elles se présentent.

D'autres n'empruntent aux décrets du 10 août que certaines des conditions du travail qui leur paraissent les moins compromettantes, telles que la limitation du nombre des ouvriers étrangers et de la durée du travail journalier ou le repos hebdomadaire, reculant encore devant la prescription du salaire normal, soit qu'elles le confondent avec le salaire minimum soit qu'elles redoutent les difficultés pratiques d'établis-

ment de ce salaire normal, établissement qui n'est pourtant pas impossible, puisque les administrations de l'Etat l'ont réalisé avec assez de succès.

Quoi qu'il en soit, c'est plutôt par l'absence ou la rareté des documents que par leur existence même que nous avons pu nous faire ce jugement sur la manière dont les décrets de 1899 ont été appliqués par les administrations publiques surtout autres que celles de l'Etat.

Le 20 octobre 1899 en effet, M. Millerand lançait dans tous les départements la circulaire suivante, destinée à faire affluer au ministère du Commerce et de l'Industrie tous les renseignements concernant la mise en pratique des décrets sur les conditions du travail :

« Monsieur le Préfet,

« Le décret du 10 août 1899 sur les conditions du
« travail dans les marchés passés au nom des départe-
« tements, prévoit dans son article 3, l'établissement
« de bordereaux dans lesquels seront constatés le taux
« normal et courant des salaires ainsi que la durée
« normale et courante de la journée de travail.

« Ces bordereaux renfermeront assurément des indi-
« cations intéressantes, et qui, en dehors même des
« marchés auxquels ils s'appliqueront, pourront être
« utilisées tant comme éléments d'une statistique des
« salaires que pour servir de point de départ à des
« constatations ultérieures.

« Je vous serai en conséquence obligé de vouloir
« bien faire parvenir à l'Office du Travail de mon
« Ministère la copie des bordereaux de constatation
« qui ont pu être dressés jusqu'à ce jour, et de tous
« ceux qui seront dressés à l'avenir par les soins des
« services publics dépendant de votre département.

« Je vous prie également de me faire parvenir les
« documents de même nature qui auraient été dressés
« par les municipalités de votre département, confor-
« mément aux dispositions du décret du 10 août 1899
« sur les marchés passés au nom des communes.

« Il peut se produire enfin que des administrations
« de l'Etat, faisant exécuter des travaux dans des loca-
« lités de votre département, aient recours à votre en-
« tremise pour l'établissement de leurs bordereaux de
« constatation. Dans ce cas également, je vous serai
« obligé de me faire parvenir ces documents avec l'indi-
« cation des marchés auxquels ils se rapportent.

Recevez Monsieur le Préfet, etc...

Malgré cet avertissement, un nombre relativement très restreint de bordereaux ont été communiqués à l'Office du Travail : 269 seulement pour l'année 1899-1900 et encore à peu près tous relatifs à des travaux ressortissant au Ministère des Travaux publics et au service des Ponts et Chaussées : routes nationales (1),

1. Loir-et-Cher.

chemins de fer (1) canaux (2) rivières navigables et flottables (3) travaux maritimes (4) etc... Quelques-uns émanent du ministère du commerce lui-même : trente-deux bordereaux de salaires sont ainsi venus du directeur du Matériel et de la construction, produits par divers constructeurs titulaires de marchés pour les fournitures du matériel électrique : isolateurs (5), fils de bronze et de cuivre (6), fils de fer (7), entretoi-

1. 27 janvier 1900. Chemin de fer d'Etampes à la ligne d'Argent à Beaune-la-Rolande : Dans ce bordereau sont distinguées cinq professions : terrassements, pavage, maçonneries, charpentes en fer, peinture, comprenant chacune plusieurs prix différents à l'heure.

2. 11 février 1900, canal du Loing. Une commission mixte a été créée.

3. 2 mars 1900, Eure, Risle maritime : travaux de dragage.

4. 9 février 1900, empierrement du port de Brest, — 3 mars construction d'un fanal à la pointe de Corfou, Finistère, — 9 janvier : construction d'un bassin à flot au port de Pontrieux, Côtes-du-Nord, — 24 mars : travaux au port d'Aiguemortes, Gard, etc... etc...

5. Adjudication du 5 avril 1900 : des bordereaux ont été envoyés par les maisons suivantes : Alfred Hoche et Cie, Vierzon. — La Céramique, Limoges, — Manufacture des porcelaines blanches et décorées, Sainte-Foy-l'Argentière, Rhône.

6. Adjudications des 12 avril et 23 août : Cie Gle d'Electricité, — Cie française de métaux, — Société anonyme des Forges de Franche-Comté, — Société française d'électro-métallurgie.

7. Adjudication du 5 juillet : Société anonyme des forges de Franche-Comté, — Forges d'Eurville.

ses et consoles (1), câbles électriques (2), etc...

Pour l'année 1901, nous ne pouvons donner aucun chiffre global, puisqu'elle est encore en cours. De loin en loin, des bordereaux arrivent au Ministère du Commerce : mais ils sont encore assez rares. Il en est venu de divers Ministères, tels que le Ministère de la Guerre (3), celui des finances, (4) celui de l'Agriculture... (5)

Il en vient aussi des préfets des départements. Par exemple, pour le département de la Loire, (6) il a été envoyé des bordereaux concernant des travaux des trois

1. Adjudication du 6 septembre.

2. Adjudication du 26 juin, etc.

3. 8 mars 1901, adjudication pour la fourniture de 5.800 sangles en tresses (Cavalerie, Bureau des Remontes).

4. Manufactures de l'Etat.

5. Travaux de curage à exécuter d'office aux frais des propriétaires riverains dans le département d'Indre-et-Loire, sur le ruisseau de Mocrate.

6. LOIRE. — I. — *Travaux communaux*. 1° — Route départementale n° 1 : construction d'une chaussée pavée sur le parcours de la rue de Lyon à Montbrison ; — 2° Route départementale n° 6 : entretien de la chaussée pendant cinq ans.

II. — *Travaux de l'Etat*. — Renouvellement des baux d'entretien des routes nationales, 20 lots d'adjudication. Arrondissements de Montbrison, St-Etienne, Roanne.

III. — *Travaux communaux*. — Etablissement d'une distribution d'eau dans la commune de La Fouillouse, arrondissement de St-Etienne.

catégories d'administrations publiques visées par les décrets du 10 août et par la circulaire ministérielle du 20 octobre 1899 : travaux départementaux, travaux de l'Etat, travaux communaux.

Signalons encore, entre autres départements desquels des bordereaux de salaires ont été jusqu'à ce jour envoyés à *l'Office du Travail* : le Nord, (1) la Gironde, (2) la Haute-Savoie, (3) la Seine-et-Marne (4), etc.

Mais tout cela semble peu de chose et à part quelques départements ou communes qui avant les décrets du 10 août 1899 avaient tenté de suivre l'exemple de la Ville de Paris et du département de la Seine, les Conseils généraux et les municipalités ne paraissent pas mettre beaucoup d'empressement à user de la faculté que le Gouvernement leur a conférée.

1. NORD. — Construction d'un quai d'avant-port à l'aval des formes de radoub au port de Dunkerque. — Travaux d'entretien et de réparations au port de Gravelines pendant 3 ans à partir du 1^{er} janvier 1901. — Port de Dunkerque : pavage de la chaussée de circulation est du mole n° 2.

2. GIRONDE. — Construction de digues en terre autour d'un terrain affecté à des dépôts de produits de dragage du port de Bordeaux.

3. HAUTE-SAVOIE. — 1° Chemins vicinaux de toutes catégories du département ;

2° Route nationale n° 201.

4. SEINE-ET-MARNE. — Construction de portes métalliques aux écluses de Champagne, Samois, Melun, Vives-Eaux et Citangnette.

La Ville de Paris qui avait été l'initiatrice de la réforme devait être l'une des premières à la mettre en application. Dès en effet le 13 septembre 1899, une commission pour l'étude des conditions d'application des décrets du 10 août 1899, sur les conditions du travail dans les marchés passés au nom du département de la Seine et de la Ville de Paris, était constituée par le Préfet de la Seine, sur la proposition du Directeur des affaires départementales, du Directeur administratif des services d'architecture et des promenades et plantations, et du Directeur administratif des services de la voie publique et des eaux et égouts (1) Le 23 octobre 1899 (2), une proposition, prescrivant l'inscription des conditions du travail, spécifiées dans le décret du 10 août 1899, dans tous les cahiers des charges de travaux ou marchés de fournitures faits au nom de la Ville de Paris, fut, sur la demande de M. Landrin, renvoyée à la Commission du Travail et celle-ci était invitée à présenter au plus tôt un rapport sur le mode d'application des dites conditions. M. Landrin fit observer à M. le Préfet de la Seine que la Commission du travail et la Commission instituée par ce dernier le 13 septembre ne pouvaient que faire œuvre utile, en collaborant à l'étude de la question.

1. *Bulletin municipal officiel*, 21 septembre 1899.

2. *Bulletin municipal officiel*, 24 septembre 1899.

Quant à l'Etat lui-même, pour qui l'insertion des conditions du travail dans les cahiers des charges des adjudications était déclarée obligatoire, il ne devait pas montrer moins d'empressement à se mettre en mesure d'appliquer au plus tôt la réforme et à l'appliquer avec le plus d'efficacité possible :

Le 14 août 1899, M. Millerand, ministre du commerce et de l'industrie, institua près de son département une Commission, présidée par M. Picard, président de section au Conseil d'Etat et Commissaire général de l'Exposition de 1900, pour l'étude des conditions d'application du décret du 10 août sur les conditions du travail dans les marchés passés au nom de l'Etat.

Sur la proposition de cette Commission, le Ministre prit le 19 septembre 1899 (1), un arrêté nommant les membres (2) de commissions mixtes chargées de donner leur avis sur le taux normal et courant des salaires et sur la durée normale et courante de la journée à Paris.

De son côté le Ministre des Travaux Publics envoyait aux préfets, le 30 septembre 1899, une circulaire relative à l'application (de la loi du 9 avril 1898, et) du décret du 10 août 1899 sur les conditions du travail

1. *Journal officiel* 20 septembre 1899.

2. 120 membres, choisis parmi les présidents, vice-présidents, secrétaires et trésoriers des syndicats patronaux et ouvriers des professions intéressées. Pour chaque profession, des membres ouvriers sont en même nombre que les membres patrons.

dans les marchés de l'Etat (chantiers des Ponts-et-chaussées) ;

« [La loi du 9 avril 1898... et] le décret du 10 août
« 1899 sur les conditions du travail, etc., imposent aux
« adjudicataires des travaux des Ponts-et-Chaussées,
« dans leurs rapports avec leurs ouvriers, un certain
« nombre d'obligations nouvelles. J'ai dû introduire en
« conséquence dans le cahier des charges du 16 février
« 1892, modifié par la circulaire du 5 mai 1893, diverses
« dispositions complémentaires et quelques change-
« ments de rédaction qui font l'objet de l'arrêté ci-
« joint... Les modifications portent seulement sur les
« articles 9, 11, 15, 16, etc. »...

Ces articles sont relatifs : l'article 9 à la défense de sous-traiter sans autorisation, l'article 11 au règlement pour la police du chantier, à la durée du travail journalier, aux ouvriers étrangers, l'article 15 au paiement des ouvriers...

Un nouvel arrêté du Ministre du Commerce, de l'Industrie et des Postes et Télégraphes en date du 7 novembre 1899 (1) nommait des membres de commissions mixtes de patrons et d'ouvriers chargées de donner leur avis sur le taux normal et courant des salaires et sur la durée normale et courante de la journée de travail : quatre patrons et autant d'ouvriers étaient nommés pour chacune des professions de la scierie mécanique, moulure, découpage, etc... etc...

1. *Journal officiel*, 8 novembre 1899.

Le 15 décembre 1899, paraissait un arrêté de M. Millerand, sur les conditions du travail à insérer dans les cahiers des charges des marchés relatifs aux travaux du Bâtiment qui seraient passés pour Paris par les services du ministère du Commerce et de l'Industrie, par le sous-secrétariat des Postes et Télégraphes et par le commissariat général de l'Exposition de 1900 (1).

Enfin, dans des instructions en ce qui concerne les salaires courants à annexer aux cahiers des charges pour les travaux effectués à Paris par les administrations sous ses ordres, voici ce que disait le ministre du commerce :

« A la suite d'une enquête sur les salaires courants
« à Paris, pour certaines spécialités du bâtiment au
« sujet desquelles les commissions mixtes n'avaient
« pas enregistré des constatations concordantes des
« patrons et des ouvriers, et vu le bordereau plus ré-
« cent annexé aux cahiers des charges de la ville de
« Paris et du département de la Seine, le ministre etc,
« a modifié ainsi qu'il suit et pour les travaux dépen-
« dant de son administration le bordereau indiquant
« les salaires courants actuels de ces spécialités ».

Suivant des salaires augmentés en général de 0 fr. 05 ou 0 fr. 10.

Le dernier acte officiel dans lequel il soit parlé des

1. *Journal Officiel*, décembre 1899.

conditions du travail est le décret du 17 septembre 1900, portant création et organisation des Conseils du Travail (1). Leur mode d'organisation a pu être critiqué (2), en ce que le droit d'élection est exclusivement réservé aux membres des syndicats professionnels légalement constitués et en ce que chaque syndicat n'avait primitivement qu'une voix, quel que fût le nombre de ses adhérents. Mais leur utilité n'a pas été contestée. Leur mission consiste en effet à donner des avis sur toutes les questions du travail, à collaborer à certaines enquêtes et enfin à « établir dans chaque région
« pour les professions représentées dans le conseil, et
« autant que possible en provoquant des accords entre
« syndicats patronaux et ouvriers, un tableau consta-
« tant le taux normal et courant des salaires et la
« durée normale et courante de la journée de tra-
« vail »... etc.

C'est le complément nécessaire des décrets de 1899. Mettre en relations régulières, en dehors des conditions hiérarchiques imposées par la discipline des établissements industriels, les patrons et les ouvriers de la même industrie, et même ceux de toutes les industries du pays en général, les mettre ainsi à même de discuter librement leurs intérêts, faire cesser une organisation chaotique qui fait que leurs rapports sont essen-

1. *Journal officiel*, 18 septembre 1900.

2. Le « *Monde Economique* », 27 octobre 1900, M. P. Beauregard.

tiellement instables, « livrés sans contrôle à l'action « de la bienveillance ou de la ruse, de la bonhomie « ou de la révolte, le régime de la rébellion succédant au « régime à la papa », et réciproquement », et qui par suite fournit à l'éclosion des conflits aigus un terrain merveilleusement préparé : telle a été la pensée directrice du Gouvernement, quand il a prescrit dans les décrets du 10 août 1899 que la constatation des salaires normaux serait faite par l'Administration en tenant compte des accords existants entre syndicats ou à défaut des avis des commissions mixtes établies d'une façon permanente dans certaines régions ou industries importantes, telle encore lorsqu'il a déposé sur le règlement amiable des différends ou sur l'organisation des grèves des projets de lois qui ne sont pas encore venus en discussion.

C'est là la meilleure orientation que puisse prendre la législation en faveur des ouvriers. Organiser leurs forces d'une façon méthodique, rassembler en des faisceaux compacts leurs énergies éparses, les armer de la puissance que donne la cohésion, afin de les rendre à la fois plus redoutables et plus circonspects, plus terribles et moins violents, appliquer en un mot à l'immense armée du travail un régime de « paix armée », avec la sécurité féconde qui en résulte et sans les charges ruineuses qu'il entraîne, permettre aux ouvriers d'opposer eux-mêmes leurs prétentions à celles des patrons et d'obtenir, avec la souplesse infinie

de leur vaste trame, des conditions variables suivant mille circonstances dont une loi dans son immuable rigidité ne saurait faire état : voilà qui vaudrait mieux certes que les considérer comme des mineurs ayant besoin de la protection légale et les assujettir à une tutelle aussi lourde à eux-mêmes que dangereuse et gênante pour ceux qui les emploient, voilà qui vaut mieux que toutes les fixations plus ou moins arbitraires de minima de salaires ou de maxima de travail.

Et voilà pourquoi nous applaudissons à l'œuvre inaugurée par les décrets du 10 août 1899 dans leur modeste sphère, moins encore en ce qu'elle peut assurer aux ouvriers des conditions meilleures de travail qu'en ce qu'elle leur ouvre la voie à suivre pour les obtenir désormais eux-mêmes, par leurs efforts concertés et sans le secours de l'autorité publique.

Vu : le Président de thèse
BEAUREGAD

Vu : le Doyen,
(LASSON)

Vu et permis d'imprimer,
Le Vice-recteur de l'Académie de Paris,
GRÉARD

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION	5

PREMIÈRE PARTIE

Historique.

CHAPITRE I. — Les précédents. — La série des prix de la ville de Paris avant et après 1872. — La révision de 1876. Le mémoire du préfet de la Seine de 1879. Les révisions de 1880 et 1882.....	11
CHAPITRE II. — Intervention du Conseil Municipal de la Ville de Paris. — Proposition Joffrin, 1882. Rapports Sauton, 1883. Cernesson, 1885, Longuet, 1886. — Délibérations des 31 juillet 1886 et 27 avril 1887...	22
CHAPITRE III. — Intervention du Gouvernement. — Refus d'approbation préfectorale. Décret d'annulation du 17 mars 1888. — Ministère Floquet. Pourparlers. Délibération du 2 mai 1888.....	26
CHAPITRE IV. — Intervention du Conseil d'Etat Arrêt du 21 avril 1890. — Nouvelles délibérations suivies d'annulations. — Rejet du pourvoi en Conseil d'Etat formé par le Conseil municipal.....	28
CHAPITRE V. — Intervention du Parlement.....	31
Propositions de lois Vaillant et Castelin.....	33
Rapport Lavy. Nouvelle législature. Mêmes propositions plus proposition Dansette.....	34
Rapport Baudin.....	34
Rapport Keüfer au Conseil supérieur du travail...	34
Discussion à la Chambre des députés.....	36

DEUXIÈME PARTIE

Les décrets du 10 août 1899. Leur légalité.

Déclarations de MM. Waldeck-Rousseau et Millerand à la Commission du Travail.....	39
Déclaration de M. Ch. Ferry à la Chambre des Députés.....	40
Débat : MM. Graux, Beauregard, Millerand.....	40
Les Décrets du 10 août 1899.....	49
Discussion juridique de leur légalité.....	51

TROISIÈME PARTIE

Etude analytique des décrets du 10 août 1899.

I. Enumération des conditions du travail. — Repos hebdomadaire. — Ouvriers étrangers. — Salaire normal et courant. — Durée de travail normale et courante. — Sous-entreprise.....	73
II. Examen de quelques difficultés :	
1 ^e Etendue d'application.....	83
2 ^e Détermination du taux normal des salaires et de la durée normale du travail.....	88
3 ^e Date de la constatation de ce salaire et de cette durée du travail.....	103
4 ^e Révision des bordereaux.....	113
5 ^e Demi-ouvriers.....	116
6 ^e Sanctions.....	119

QUATRIÈME PARTIE

Les applications pratiques.

CONCLUSION.....	125
-----------------	-----

